

CONSEIL DE L'EUROPE—— ——COUNCIL OF EUROPE

COMMISSION DE RECOURS APPEALS BOARD

Recours N° 8/1972 (Geneviève ARTZET (I) c/ Secrétaire Général)

La Commission de Recours, siégeant en chambre du conseil à Strasbourg, le 10 avril 1973, sous la présidence de M. E. HAMBRO, Président, et en présence de :

MM. G.H. van HERWAARDEN, Président Suppléant, et
H. DELVAUX, Membre ,

assistés de :

MM. K. ROGGE, Secrétaire, et
T. GRUBER, Secrétaire Suppléant

Après avoir délibéré.

PROCÉDURE

1. La requérante, représentée par Me Gérard VIVIER, avocat à la Cour d'appel de Nancy, a introduit son recours le 28 septembre 1972. Ce recours a été enregistré le même jour sous le numéro de dossier 8/1972.

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, représenté par M. H. GOLSONG, Directeur des Affaires juridiques, a présenté ses observations le 20 novembre 1972.

La requérante a présenté le 15 février 1973 un mémoire en réplique.

2. Par lettre du 9 mars 1973, le Secrétaire de la Commission a confirmé aux parties que le Président avait décidé de les inviter à comparaître devant la Commission. Les parties ont été informées que l'audience était fixée au 10 avril 1973 à 9h30.

L'audience publique a eu lieu à la date prévue au Conseil de l'Europe à Strasbourg, en présence de la requérante, assistée de Me VIVIER, et de Mme M.-O. WIEDERKEHR, remplaçant M. GOLSONG, en tant qu'agent du Secrétaire Général.

Après avoir délibéré en chambre du conseil, la Commission a rendu la présente décision.

EN FAIT

Les faits exposés par les parties, et qui ne font l'objet d'aucune contestation, peuvent se résumer comme suit :

3. Madame Geneviève Artzet, née le 4 mai 1939 à Strasbourg, de nationalité française, est entrée au service du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe en 1963. Elle est actuellement agent de grade B3, avec affectation à la Direction de l'Enseignement et des Affaires culturelles et scientifiques. La requérante est mariée et mère d'un enfant, âgé de deux ans.

4. Le 24 mai 1972, la requérante a demandé au Secrétaire Général que lui soient versées, « d'une part, les deux allocations pour charge de famille prévues en application de l'article 13 du Statut des Agents, à savoir l'allocation de chef de famille et l'allocation pour enfant à charge, et, d'autre part, l'indemnité de logement prévue à l'article 9 de la Résolution (69)38 ».

5. Le 7 juillet 1972, M. G. VAINÉAL, Chef de la Division du Personnel, a adressé à la requérante la note suivante :

« Par note du 24 mai 1972, vous avez demandé que la qualité de chef de famille vous soit reconnue.

Je regrette de devoir vous informer que les dispositions actuellement en vigueur du règlement du personnel en la matière ne permettent pas de réserver une suite favorable à votre requête.

Le fait que vous ayez des revenus professionnels supérieurs à ceux de votre conjoint ne constitue pas un élément suffisant pour que vous puissiez bénéficier des indemnités à caractère familial.

Ce n'est que dans l'hypothèse où la rémunération du conjoint est manifestement insuffisante pour lui permettre de contribuer normalement à l'entretien de la famille que nous sommes actuellement en mesure de donner suite à une demande de même nature que la vôtre (par exemple conjoint effectuant son service militaire, poursuivant ses études sans pouvoir occuper un emploi normalement rémunéré, ou encore recevant un salaire inférieur à celui dont bénéficient les agents les plus modestement classés au sein de l'Organisation). »

6. Le 5 août 1972, la requérante a demandé au Secrétaire Général « en vertu de l'article 25 § 1 du Statut des Agents, de bien vouloir modifier la décision qui (lui avait) été notifiée le 7 juillet 1972 et qui (opposait) un refus à (sa) demande du 24 mai visant à ce que (lui) soient accordées les allocations pour charges de famille prévues, en application de l'article 13 du Statut des Agents, par les articles 2 et 3 du Règlement du 28 novembre 1969 concernant les traitements et indemnités ».

7. Le 1^{er} septembre 1972, M. A. DAUSSIN, Directeur Général chargé de l'Administration et des Finances, a répondu dans les termes suivants :

« Par note en date du 5 août, vous avez demandé au Secrétaire Général, dans le cadre des dispositions de l'article 25 du Statut des Agents, de bien vouloir modifier la décision qui vous a été notifiée le 7 juillet dernier et qui donne une réponse négative à votre demande du 24 mai, tendant à obtenir le bénéfice de l'allocation de chef de famille et de l'allocation pour enfant à charge prévues par les articles 2 et 3 du Règlement du 28 novembre 1969 concernant les traitements et indemnités des agents permanents.

Après avoir examiné attentivement le dossier de cette affaire, le Secrétaire Général a estimé qu'il ne lui était pas possible de réserver une suite favorable à votre requête du 5 août.

Il m'a chargé de porter cette décision à votre connaissance, en vous disant son regret de n'avoir pu accueillir votre demande. »

8. Le présent recours est dirigé contre le refus du bénéfice de l'allocation de chef de famille, de l'allocation pour enfant à charge et de l'indemnité de logement.

ARGUMENTATION DES PARTIES

I. Les **arguments de la requérante** peuvent se résumer comme suit :

9. La requérante estime que l'article 13 du Statut des Agents a été méconnu. Cette disposition est claire, générale et ne contient aucune distinction ou discrimination. Il suffit, pour avoir droit aux allocations, d'être effectivement chargé de famille.

Cet article ne distingue pas entre diverses catégories d'agents. Il ne dit pas que le bénéfice des allocations est réservé aux agents chefs de famille. C'est un principe général d'interprétation que là où la loi ne distingue pas, on ne saurait distinguer. Par ailleurs, le bénéfice des allocations est un droit. On ne peut donc refuser à un agent déterminé un droit que le Statut ouvre à tous.

La requérante est chargée de famille. Ayant des revenus professionnels supérieurs à ceux de son mari, elle assume la plus grande part des charges du ménage. D'autre part, elle a un enfant à charge. Le fait que son mari ait des revenus professionnels est indifférent, puisque les deux conjoints doivent contribuer aux charges en proportion de leurs moyens respectifs et ont l'obligation d'entretenir leurs enfants.

Dans sa réplique la requérante admet que l'article 13 ne pose qu'un principe et nécessite une réglementation complémentaire. Mais celle-ci ne peut pas restreindre, a fortiori contredire, ce principe. Or, la Résolution (69) 38 comporte précisément des dispositions restrictives.

10. Le Secrétaire Général soutiendrait vainement que les articles 2 (allocation de chef de famille), 3 (allocation pour enfant à charge) et 9 (indemnité de logement) de la Résolution (69) 38 dérogent à l'article 13 du Statut des Agents, et que c'est par application des dispositions de la Résolution que la requérante serait privée du droit auxdites allocations et indemnités. Ces dispositions restrictives sont contraires à la fois à l'article 13 du Statut des Agents et aux principes fondamentaux du droit.

L'article 13 du Statut ignore la notion de chef de famille. Or, les dispositions précitées de la Résolution instituent une discrimination, puisque les agents de sexe masculin, mariés ou ayant au moins un enfant à charge, ont toujours la qualité de chef de famille, dont dépend le droit aux allocations et indemnité en question.

Dans sa réplique du 15 février 1973, la requérante estime qu'il existe une hiérarchie entre la règle posant un principe (article 13 du Statut des Agents) et celle qui fixe les modalités d'application (Résolution (69) 38). Un règlement administratif pris pour l'application du Statut est subordonné à celui-ci. Il importe peu que les deux normes soient prises dans les mêmes formes. C'est la nature intrinsèque de la norme qui importe. Il est inexact de dire que le Statut des Agents a été « complété » par la Résolution. Si l'article 13 du

Statut avait été complété ou amendé, mention en aurait été faite dans le texte même du Statut (voir p. ex. § 16 concernant les congés). Au surplus, la notion restrictive de chef de famille a été introduite par la Résolution (62) 37 du 6 décembre 1962 ; elle était inconnue dans la réglementation antérieure (cf. Recueil administratif du 31 mars 1951 p. 30). Enfin, dans le préambule de la Résolution, il est fait référence, non pas à l'article 13 mais à l'article 11 du Statut, qui vise les échelles de traitements.

11. Les dispositions précitées de la Résolution (69) 38 sont également contraires aux principes fondamentaux du droit, tels qu'ils s'imposent dans l'ordre juridique des organisations internationales. Constituent des principes fondamentaux le principe de non-discrimination fondée sur le sexe et celui de l'égalité de rémunération entre travailleurs masculins et féminins.

Ces principes sont affirmés dans la Charte sociale européenne (article 4 § 3), la Convention européenne des Droits de l'Homme (article 14) et le Traité instituant la C.E.E. (article 119). Or, les allocations pour charges de famille constituent un élément de la rémunération.

De plus, dans sa Résolution 2263 (XXII) sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, l'Assemblée Générale des Nations Unies a proclamé le droit des femmes non seulement à l'égalité de rémunération avec les hommes (article 10, 1. b), mais encore leur droit de recevoir des allocations familiales dans les mêmes conditions que les hommes (Article 10, 1. d).

La requérante se réfère ensuite à l'affaire dame Bertoni (arrêt 20/71) devant la Cour de Justice des Communautés européennes qui posait un problème identique à celui de la présente affaire.

L'article 4 § 3 de l'Annexe VII au Statut des fonctionnaires des Communautés prévoit que le fonctionnaire perd le droit à l'indemnité de dépaysement « si, se mariant avec une personne qui, à la date du mariage, ne remplit pas les conditions d'octroi de cette indemnité, il n'acquiert pas la qualité de chef de famille ». Cette qualité est reconnue, suivant l'article 1er, à tout fonctionnaire marié de sexe masculin et à certaines catégories seulement de fonctionnaires de sexe féminin.

Saisie d'un recours formé par un fonctionnaire de sexe féminin qui, s'étant marié avec un sujet luxembourgeois, se voyait supprimer l'indemnité de dépaysement, la Cour de Justice a répondu qu'en subordonnant le maintien de l'indemnité à l'acquisition de la qualité de « chef de famille » ... le statut a établi une différence de traitement arbitraire entre fonctionnaires et que, par conséquent, les décisions prises à l'égard de la requérante manquent de base légale et doivent être annulées.

12. Enfin, la requérante fait observer que la notion de chef de famille est de nos jours complètement périmée. La requérante se réfère à l'article 213 nouveau du Code civil français, qui dispose que les époux assurent ensemble la direction morale et matérielle de la famille. L'article 213 ancien, abrogé en 1970, disposait que le mari est le chef de la famille et le Code français de Sécurité sociale omet toute référence à cette notion.

Or, suivant les recommandations du Comité d'experts en matière de privilèges et immunités des organisations internationales, il est souhaitable qu'en matière de prévoyance

sociale, « le régime adopté par l'organisation tient dûment compte des normes posées par le régime de l'Etat du siège » (CCJ (68) 18, p. 53).

Dans le Statut des fonctionnaires des Communautés, l'allocation de chef de famille a récemment été remplacée par l'allocation de foyer. Cette allocation est versée à tout fonctionnaire marié, sauf dans le cas où les revenus professionnels du conjoint dépassent un plafond déterminé (article 1 de l'Annexe VII), d'autre part, « est considéré comme enfant à charge celui qui est effectivement entretenu par le fonctionnaire » (article 2, alinéa 2). La femme fonctionnaire des Communautés bénéficie de l'allocation pour enfant à charge, même si son mari contribue également aux charges du ménage. Or, selon le rapport intérimaire sur la fonction publique européenne présenté à l'Assemblée Consultative (Doc. 2835), les règles en vigueur dans les Communautés revêtent une importance primordiale dans la perspective d'une harmonisation des statuts du personnel des organisations européennes.

13. Enfin, la requérante développe un moyen subsidiaire tiré de la non-application de l'article 2 (iv) de la Résolution (69) 38.

La requérante a demandé au Secrétaire Général de prendre une décision en sa faveur par application de la disposition précitée. Elle a fait valoir qu'elle assumait effectivement les charges d'un chef de famille. Sans contester ce point de fait, on lui a répondu qu'il faut que le conjoint n'occupe aucun emploi normalement rémunéré ou tout au moins qu'il reçoive un salaire inférieur à celui des agents les plus modestement classés au sein de l'organisation.

L'exigence de telles conditions ajoute au règlement. C'est donc illégalement et par un motif erroné que le Secrétaire Général a refusé de faire droit à la demande sur la base du § iv de l'article 2.

Dans sa réplique du 15 février 1973, la requérante admet que le Secrétaire Général jouit d'un pouvoir d'appréciation pour l'application de l'article 2 (iv). Mais il ne s'agit pas d'un pouvoir discrétionnaire. Or, en l'absence de tout texte, il est arbitraire d'exiger d'un agent de sexe féminin, pour lui reconnaître la qualité de chef de famille, que les revenus professionnels de son conjoint ne dépassent pas un plafond déterminé.

II. Les **arguments du Secrétaire Général** peuvent se résumer comme suit :

14. En réponse à l'argumentation de la requérante concernant l'article 13 du Statut des Agents, le Secrétaire Général fait observer que cette disposition ne pouvait être mise en application en l'absence d'une réglementation complémentaire. Il n'est guère possible de prétendre que les dispositions des articles 2, 3 et 9 de la Résolution (69) 38 seraient « superfétatoires » et de réclamer, en même temps, le bénéfice d'allocations qui ne sont pas prévues en tant que telles par l'article 13 du Statut des Agents.

En présence d'un texte aussi général, il était indispensable de préciser quels agents devaient être considérés comme ayant des charges de famille. Cette précision a été donnée par les articles 2, 3 et 9 de la Résolution (69) 38. La requérante ne peut soutenir qu'elle doit, par la seule application de l'article 13, bénéficier de l'allocation de chef de famille, de l'allocation pour enfant à charge et de l'indemnité de logement.

15. En ce qui concerne l'argumentation de la requérante sur la valeur respective des dispositions du Statut des Agents et de la Résolution (69) 38, le Secrétaire Général estime que l'interprétation de la requérante est erronée.

Si, comme le note la requérante, le Statut des Agents a bien été adopté en fait sous la forme d'une Résolution du Comité des Ministres, la situation est exactement la même pour la Résolution (69)38. Il résulte clairement du préambule qu'il s'agit d'une Résolution adoptée par le Comité des Ministres sur proposition du Secrétaire Général. Le Comité des Ministres pouvait fort bien dans un acte postérieur pris dans la même forme (Résolution) compléter une disposition du Statut des Agents. Cette possibilité est d'ailleurs expressément prévue à l'article 27 du Statut des Agents.

16. Répondant à l'argument de la requérante tiré de la non-application de l'article 2 (iv) de la Résolution (69) 38, le Secrétaire Général relève qu'en adoptant cette disposition, le Comité des Ministres lui a confié le pouvoir d'apprécier quels sont les agents qui assument effectivement les charges d'un chef de famille. Dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, le Secrétaire Général a dégagé des critères pour l'octroi de l'allocation de chef de famille, critères qui ont été exposés dans la décision du 7 juillet 1972, en particulier, au dernier paragraphe.

Ces critères prennent en considération la situation des agents qui assument effectivement les charges de famille, mais ne mettent pas en cause la distinction faite entre les différentes catégories définies aux points (i), (ii) et (iii) d'une part, et (iv) d'autre part, une telle remise en cause n'ayant certainement pas été voulue par le Comité des Ministres.

17. Le Secrétaire Général ne prend pas position sur la question de savoir si les dispositions contestées de la Résolution (69) 38 sont, ou ne sont pas, conformes aux principes fondamentaux du droit. Il se borne à observer qu'il est douteux si la Commission est compétente pour trancher cette question.

18. Le recours est mal fondé étant donné que le Secrétaire Général a, par sa décision du 7 juillet 1972, observé les dispositions du Statut des Agents, des règlements administratifs et des conditions d'engagement.

CONCLUSIONS DES PARTIES

19. La **requérante** conclut à ce qu'il plaise à la Commission de Recours :

- Annuler les décisions des 7 juillet et 1^{er} septembre 1972 ;
- Dire qu'elle devra bénéficier de l'allocation de chef de famille, de l'allocation pour enfant à charge et de l'indemnité de logement ;
- Statuer ce que de droit sur les dépens.

20. Le **Secrétaire Général** conclut à ce qu'il plaise à la Commission de Recours :

Déclarer le recours mal fondé.

EN DROIT

21. La requérante soutient qu'en lui refusant le bénéfice des trois allocations en question le Secrétaire Général aurait méconnu les dispositions de l'article 13 du Statut des Agents, qui stipule : « Les agents du Conseil de l'Europe bénéficient d'allocations pour charges de famille. »

La Commission relève que cette régie est générale. Elle s'applique à tous les agents sans exception et notamment ne fait pas de distinction entre agents de sexe masculin et agents de sexe féminin.

22. Le Secrétaire Général estime que, vu le caractère général de cette disposition il était indispensable de préciser quels agents devaient être considérés comme ayant des charges de famille. Cette précision a été donnée par l'article 2 de la Résolution (69) 38, dans la version de la Résolution (71) 11, qui prévoit :

« Article 2. - Allocation de chef de famille

1. Les agents qui ont la qualité de chef de famille ont droit à une allocation annuelle pour charge de famille égale à 6 % de leur traitement de base annuel. Le montant de cette allocation ne peut être toutefois inférieur à 6 % du traitement de base correspondant au grade B3/1^{er} échelon.

2. Sont considérés comme chefs de famille :

(i) les agents mariés de sexe masculin

(ii) les agents mariés de sexe féminin :

- a. s'ils sont séparés, de droit ou de fait, de leur conjoint, à condition d'avoir au moins un enfant à charge au sens de l'article 3 (1) ; ou,
- b. si le conjoint, en raison d'une incapacité permanente attestée par un médecin agréé par l'Organisation, est dans l'impossibilité d'exercer une activité rémunérée permettant de pourvoir aux besoins de la famille ; ou,
- c. si la qualité de chef de famille leur est reconnue par décision de justice ;

(iii) les agents de l'un ou l'autre sexe, veufs, divorcés ou célibataires ayant au moins un enfant à charge au sens de l'article 3 (1) ;

(iv) par décision spéciale et motivée du Secrétaire Général prise sur la base de documents probants, les agents qui, ne remplissant pas les conditions prévues aux alinéas (i), (ii) et (iii) ci-dessus, assument cependant effectivement les charges d'un chef de famille. »

Cette disposition établit une distinction entre les agents de sexe masculin et ceux de sexe féminin. Dans son alinéa premier, elle substitue la notion d'allocation de chef de famille à celle d'allocation pour charges de famille, prévue par l'article 13 du Statut des Agents. Dans son alinéa deux, elle stipule que les agents mariés de sexe masculin sont toujours reconnus comme chef de famille tandis que cette qualité n'est reconnue aux agents mariés de sexe féminin que dans les cas expressément mentionnés, c'est-à-dire dans des cas exceptionnels.

23. La requérante estime que ces dispositions de la Résolution (69) 38, pour autant qu'elles apportent des restrictions, en ce qui concerne les femmes, à la disposition de principe de l'article 13 du Statut, doivent être écartées. Le Secrétaire Général par contre, soutient que les deux instruments – Statut et Résolution - ont la même valeur juridique, puisqu'ils émanent tous deux du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, et que, partant, ils doivent être appliqués l'un et l'autre.

La Commission estime qu'en l'espèce il n'est pas nécessaire de résoudre cette question. En effet, dans l'accomplissement de sa mission d'organe juridictionnel, la Commission est obligée de prendre également en considération les principes généraux du droit, tels qu'ils s'imposent dans l'ordre juridique des organisations internationales. De plus, en tant qu'institution du Conseil de l'Europe, la Commission de Recours est en outre liée par le Statut de cette organisation.

24. L'absence de discrimination fondée sur le sexe et l'égalité de rémunération entre travailleurs des deux sexes est, à l'heure actuelle, un des principes généraux du droit. Sans vouloir entrer dans l'examen du droit national des Etats membres du Conseil de l'Europe et notamment de celui de l'Etat du siège du Conseil, la Commission relève que l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme interdit, en ce qui concerne les droits garantis par cette Convention, toute distinction fondée sur le sexe. En outre, selon l'article 4, § 3, de la Charte sociale européenne, les parties contractantes s'engagent « à reconnaître le droit des travailleurs masculins et féminins à une rémunération égale pour un travail de valeur égale ».

Or, ces deux textes ont été établis en vue d'atteindre le but affirmé dans l'article 1 (b) du Statut du Conseil de l'Europe, un des moyens de parvenir à ce but étant précisément la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales. De même, en vertu de l'article 3 du Statut, tout membre du Conseil de l'Europe « reconnaît le principe de la prééminence du Droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

La Commission ajoute que le principe de l'absence de discrimination fondée sur le sexe a été proclamé, et dans l'article 26 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et dans la Résolution 2263 (XXII) de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

25. La Commission juge que la distinction dont se plaint la requérante constitue une discrimination contraire au principe énoncé ci-dessus. Il s'ensuit que la Commission ne peut approuver la décision litigieuse, basée sur la Résolution (69) 38, cette décision n'étant conforme ni au Statut du Conseil de l'Europe ni aux principes généraux du droit, dont la valeur juridique est supérieure à celle de la Résolution en question.

Enfin, la Commission ne saurait admettre qu'une organisation intergouvernementale méconnaisse dans son administration interne les principes consacrés dans son Statut comme étant les buts de l'organisation, et confirmés dans d'autres conventions adoptées au sein de l'organisation pour être appliquées par ses membres. Ce principe a du reste été adopté par le Tribunal administratif des Nations Unies dans son jugement N° 15 du 11 août 1952 (affaire Robinson) et par la Cour de Justice des Communautés Européennes dans son arrêt du 7 juin 1972 (affaire 20/71 - dame Bertoni).

26. La Commission reconnaît donc le bien-fondé du présent recours.

27. La Commission estime que, conformément à l'article 6, § 4, de son Statut, il y a lieu de rembourser à la requérante les frais exposés par elle.

Par ces motifs,

La Commission de Recours décide :

1. La décision contestée du 7 juillet 1972, maintenue par la décision du 1^{er} septembre 1972, est annulée ;
2. Les frais exposés par la requérante lui seront remboursés par le Conseil de l'Europe dans la limite de Mille-cinq-cents Francs français.

Le Président

E. HAMBRO

Le Secrétaire

K. ROGGE