

SOIXANTIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire BOLNER GARAMPI

Jugement No 793

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Maurizio Bolner Garampi le 27 mars 1986 et régularisée le 4 juin, la réponse de la FAO en date du 29 juillet, la réplique du requérant du 22 août et la duplique de la FAO datée du 26 septembre 1986;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 301.0323 et 301.034 du Statut du personnel de la FAO, l'article 302.3136 du Règlement du personnel et la disposition 318.231 du Manuel de la FAO;

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 allégués suivants :

A. L'article 301.0323 du Statut du personnel de la FAO a la teneur suivante : "Les fonctionnaires de la catégorie des services généraux ont droit à des allocations pour personnes à charge, le montant et les conditions d'octroi de ces allocations étant fixées par le Directeur général selon les conditions particulières à chaque lieu d'affectation." Il est dit à l'article 302.3136 du Règlement du personnel qu'"En l'absence de conjoint à charge, il est versé une allocation pour une seule personne à charge de deuxième catégorie, à savoir soit le père ou la mère ou un frère ou une soeur du fonctionnaire ... Dans les lieux d'affectation où le Directeur général constate que la pratique locale conduit à un régime différent, il peut autoriser le versement de l'allocation aux fonctionnaires de la catégorie des services généraux suivant ledit régime." Quant à la disposition 318.231 du Manuel, elle dispose que l'on entend par "'personne à charge de deuxième catégorie' le père, la mère, le frère ou la soeur du fonctionnaire qui satisfait aux conditions établies à l'article 302.3136 du Règlement du personnel". (Traduction du greffe).

Le requérant, ressortissant italien, est assistant comptable de grade G.6 au siège de la FAO à Rome. Le 2 janvier 1984, il demanda le paiement de l'allocation familiale pour son beau-père. La FAO, dans une note interne du 25 octobre 1984, la refusa. Le requérant renouvela sa demande le 5 décembre. Le Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances confirma le refus par une note du 4 janvier 1985 et l'intéressé interjeta appel auprès du Comité de recours le 4 février. Dans son rapport du 11 juillet, le comité, tout en reconnaissant que la décision était conforme aux dispositions réglementaires, recommanda d'envisager le paiement de l'allocation aux beaux-parents. Par une lettre du 7 janvier 1986, qui constitue la décision définitive attaquée, le Sous-directeur général informa le requérant que le Directeur général rejetait son recours et que la recommandation du comité serait examinée "en temps opportun".

B. Le requérant soutient que la méthode de détermination des traitements et des allocations est fondée sur les meilleures conditions locales. Or des conditions spéciales s'appliquent à Rome au paiement des allocations familiales pour les personnes à charge, de deuxième catégorie, de fonctionnaires des services généraux. La législation italienne - en particulier l'article 8 de la loi No 797 du 30 mai 1955 sur les allocations familiales - prescrit le paiement de l'allocation pour le beau-père. La FAO devrait suivre cette pratique. En outre, il n'y a pas de justification morale d'accorder l'allocation pour l'enfant du conjoint, comme le fait la FAO, et non pas pour les beaux-parents. Le requérant demande le paiement de l'allocation du chef de son beau-père à compter de la "date d'ouverture de son droit".

C. La FAO répond que la requête est mal fondée. Elle fait observer, premièrement, qu'elle a refusé à bon droit la demande car le Statut, le Règlement et le Manuel du personnel, qui ne mentionnent pas le beau-père, n'autorisent pas le versement de l'allocation. Il y a une différence de degré de parenté entre les beaux-parents et les parents. Deuxièmement, bien que l'article 302.3136 du Règlement du personnel habilite le Directeur général à autoriser le paiement aux conditions applicables selon la pratique locale en vigueur, il le fait à sa discrétion. S'il y avait là une

obligation, l'Organisation pourrait avoir à supporter des dépenses imprévues à la suite de modifications apportées à la législation nationale. Troisièmement, ainsi qu'il a été convenu au comité consultatif des Nations Unies pour les questions administratives, c'est le taux des allocations pour personnes à charge qui tient compte de la pratique locale et non pas les conditions régissant leur paiement. Ce que le requérant souhaite, c'est une modification des règles qui élargisse la notion de personnes à charge de deuxième catégorie, ce qu'il doit tenter d'obtenir par d'autres moyens.

D. Dans sa réplique, le requérant insiste sur sa demande et développe son argumentation. A son avis, la différence de degré de parenté est sans pertinence du moment qu'il n'est pas tenu compte de la différence entre enfants de sang et enfants du conjoint. Le paiement de l'allocation pour le beau-père est justifié par les dispositions existantes. Il ne demande pas d'élargir la notion de personne à charge de deuxième catégorie; en tant que membre du personnel, il présente une demande fondée sur les circonstances de son cas. En l'occurrence, le Directeur général a exercé son pouvoir d'appréciation de façon injuste et erronée. La référence, par la FAO, au système convenu au comité consultatif est sans pertinence.

E. Dans sa duplique, la FAO développe les moyens avancés dans la réponse. Elle fait observer que les dispositions réglementaires ne prévoient pas le paiement de l'allocation pour le beau-père, que le Directeur général est en droit de ne pas élargir la catégorie des bénéficiaires, que l'analogie avec les enfants du conjoint est erronée car ceux-ci sont, selon les dispositions réglementaires, des personnes à charge de première catégorie et non pas de deuxième, que le requérant n'a pas établi l'existence d'un vice dans l'exercice, par le Directeur général, de son pouvoir discrétionnaire et que, dans d'autres institutions des Nations Unies en Europe, le paiement, pour un beau-parent, de l'allocation pour personne à charge de deuxième catégorie est l'exception et non pas la règle. Aussi la pratique de la FAO est-elle conforme à celle d'autres organisations.

CONSIDERE :

1. Le requérant, ressortissant italien, occupe un poste d'assistant comptable de grade G.6 à la Division des services financiers au siège de la FAO. Il n'a ni femme, ni enfants. Le 2 janvier 1984, il demanda une allocation pour personne à charge de deuxième catégorie au titre de son beau-père. La FAO rejeta la demande au motif que le Statut et le Règlement du personnel ne l'autorisaient pas. Il en fut informé le 25 octobre 1984 et, le 5 décembre, il fit appel. Son cas ayant été soumis au Comité de recours, le Sous-directeur général l'informa, le 7 janvier 1986, que le Directeur général confirmait le rejet.

2. Les seules allocations auxquelles le requérant a droit sont celles qui relèvent des dispositions ci-après :

L'article 301.0323 du Statut du personnel :

"Les fonctionnaires de la catégorie des services généraux ont droit à des allocations pour personnes à charge, le montant et les conditions d'octroi de ces allocations étant fixés par le Directeur général selon les conditions particulières à chaque lieu d'affectation."

L'article 302.3136 du Règlement du personnel :

"En l'absence de conjoint à charge, l'allocation sera payable pour une seule personne à charge de deuxième catégorie, à savoir soit le père ou la mère, ou le frère ou la soeur du fonctionnaire, si celui-ci assure à ladite personne, en espèces ou en nature, au moins la moitié de ses moyens d'existence et en tout état de cause au moins le double de l'allocation demandée... Dans les lieux d'affectation où le Directeur général constate que la pratique locale conduit à un régime différent, il peut autoriser le versement de l'allocation aux fonctionnaires de la catégorie des services généraux."

Et la disposition 318.231 du Manuel :

"Définition. Aux fins de la présente section, sont réputés 'personnes à charge de deuxième catégorie' le père du fonctionnaire, sa mère et ses frères et soeurs remplissant les conditions stipulées à l'article 302.3136 du Règlement du personnel."

La disposition du Manuel mentionne expressément le père, mais non pas le beau-père. En revanche, l'article 301.034 du Statut du personnel prévoit le paiement de l'allocation pour les enfants du conjoint :

"Le Directeur général peut décider dans chaque cas particulier si les allocations pour personnes à charge ou l'indemnité pour frais d'étude s'appliquent aussi aux enfants adoptifs ou aux enfants du conjoint."

Pour sa part, l'article 8 de la loi italienne No 797 de 1955 sur les allocations familiales prévoit que "les allocations familiales dues pour les parents sont également payables pour a) le beau-père ...".

3. Le Directeur général a décidé à juste titre que le requérant n'a pas droit à l'allocation pour personne à charge pour son beau-père. D'ailleurs, dans son rapport du 11 juillet 1985, le Comité de recours avait estimé la décision "conforme aux dispositions pertinentes du Manuel".

4. Le requérant cite l'annexe A de la disposition 318 du Manuel, intitulée "Allocations pour personnes à charge", qui commence par les mots : "Conformément aux pratiques italiennes habituelles, les fonctionnaires des services généraux en poste au Siège perçoivent une allocation familiale". Il appelle aussi l'attention du Tribunal sur l'expression "selon les conditions particulières à chaque lieu d'affectation", qui figure à l'article 301.0323 du Statut du personnel. Il estime que ces deux dispositions veulent dire que, si la loi italienne accorde à un salarié l'allocation pour personne à charge de deuxième catégorie au titre du beau-père, la FAO ne peut qu'accorder les mêmes droits à ses fonctionnaires en Italie.

5. Le Tribunal, quant à lui, ne peut que constater que l'annexe A, tout en autorisant le versement, dans certains cas, d'une allocation au père d'un agent, ne vise pas le beau-père, car celui-ci, contrairement au père, n'est pas expressément cité.

La FAO peut évidemment autoriser le paiement de l'allocation pour le beau-père en inscrivant une disposition à cet effet dans le Statut et dans le Règlement du personnel, mais dans leur rédaction actuelle ces textes ni ne contraignent ni n'autorisent le Directeur général à faire un tel paiement. En outre, il est parfaitement raisonnable qu'une organisation internationale ne s'engage pas à suivre automatiquement la législation nationale en matière de compensation, ce qui lui ferait perdre la maîtrise de son propre budget.

Les pouvoirs du Directeur général sont limités par le Statut et par le Règlement du personnel. Ces textes se bornent à lui laisser la latitude, si le Statut prescrit le paiement d'une allocation, de déterminer le taux et les conditions mises à son versement. Toutefois, le Directeur général n'a pas usé de cette latitude.

6. La pratique de la FAO est du reste conforme à la position adoptée par le Comité consultatif pour les questions administratives lors de sa vingt-quatrième session : ce qui doit être déterminé sur la base des conditions locales dans chaque lieu d'affectation est, non pas le degré de parenté des personnes à charge du personnel de la catégorie des services généraux, mais le taux de l'allocation

7. Le Directeur général n'a enfreint, ni quant au fond, ni quant à la forme, les termes du contrat d'emploi du requérant, pas plus que les dispositions du Statut et du Règlement du personnel qui lui sont applicables. En réalité, le requérant demande au Tribunal d'ordonner une modification des dispositions réglementaires de façon que l'allocation pour personnes à charge puisse être servie pour le beau-père. Cette demande est mal dirigée. Le requérant aurait dû, et peut encore, aborder la question par le biais du mécanisme de consultation du personnel prévu à l'article VIII du Statut du personnel.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président du Tribunal, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et Tun Mohamed Suffian, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 décembre 1986.

(Signé)

André Grisel
Jacques Ducoux

Mohamed Suffian
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.