

## SOIXANTE-SIXIEME SESSION

### Affaire VICTOR

#### Jugement No 952

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. Mahendra Victor le 23 septembre 1988, la réponse de l'OMS en date du 4 novembre, la réplique du requérant du 12 décembre et la duplique de l'OMS datée du 19 janvier 1989;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 020 et 310.5.2 du Règlement du personnel et la disposition II.2.430.2 du Manuel de l'OMS;

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. Le requérant, ressortissant indien de religion chrétienne né en 1929, fut engagé en 1980 au Bureau régional de l'OMS pour l'Asie du Sud-Est (SEARO) à New Delhi. En février 1984, la femme de son fils, Sushil Kumar, mit au monde un garçon, Tushar Kumar. Le 1er janvier 1986, les parents signèrent un papier prévoyant l'adoption de l'enfant par son grand-père, le requérant. Le document fut immatriculé auprès d'un bureau de l'état civil du district de New Delhi en date du 2 janvier. Le 21 janvier, le requérant remit ce document au SEARO à l'appui d'une demande de reconnaissance de Tushar Kumar comme personne à sa charge, au sens de l'article 310.5.2 du Règlement du personnel, aux fins d'obtenir les prestations réglementaires, à savoir le versement de l'allocation pour enfant à charge et l'affiliation à l'assurance maladie. A l'époque, la disposition II.2.430.2 du Manuel de l'OMS prévoyait la reconnaissance en tant que personne à la charge d'un fonctionnaire de l'Organisation de "tout enfant adopté légalement conformément aux dispositions législatives nationales relatives à l'adoption par voie de décision judiciaire ou selon toute autre procédure reconnue par la législation du pays concerné". Après avoir consulté le siège, le SEARO accorda à Tushar Kumar le statut de personne à la charge du requérant, avec effet au 1er janvier 1986.

Trois autres fonctionnaires demandèrent alors au SEARO d'attribuer à leurs petits-enfants qu'ils avaient adoptés le statut de personnes à charge. Par une note du 11 août 1986, le chef du personnel au siège repoussa leurs demandes au motif que l'adoption d'un petit-enfant ne pouvait être reconnue que si les parents naturels étaient décédés ou dans l'impossibilité de prendre soin de l'enfant; le statut du petit-fils du requérant devait d'ailleurs être réexaminé et, à moins que l'adoption ne soit suffisamment prouvée, rejeté. Par sa note du 20 novembre 1986 adressée au directeur régional, la Division du personnel déclara que, le requérant n'ayant pas apporté les éléments de preuve souhaités, la reconnaissance était retirée à partir du 1er décembre. Le 20 janvier 1987, le requérant demanda que Tushar Kumar fût rétabli dans le statut de personne à sa charge, mais il reçut confirmation du refus de l'administration dans une note datée du 5 mars; le 2 avril, il appela de cette décision auprès du Comité régional d'appel.

Le 12 mai 1987, la disposition II.2.430.2 du Manuel de l'OMS fut modifiée pour y ajouter la phrase suivante :

"Dans les pays où l'adoption légale de parents par le sang est autorisée, le statut de personnes à charge pour cette catégorie de personnes légalement adoptées n'est ordinairement reconnu aux fins de l'article 310.5.2 du Statut du personnel que si les père et mère naturels de l'enfant (des enfants) sont décédés ou ... atteints d'invalidité permanente et dans l'incapacité d'obtenir un emploi." (Traduction du greffe).

Dans son rapport du 11 septembre 1987, le Comité régional recommanda de conserver à Tushar Kumar le statut de personne à charge jusqu'au 12 mai 1987. Le directeur régional accepta cette recommandation en date du 29 octobre, en précisant que le requérant, s'il souhaitait maintenir la reconnaissance de ce statut après le 12 mai 1987, devait

produire un certificat d'adoption légale émanant d'un tribunal indien et satisfaire aux prescriptions de la nouvelle version de la disposition II.2.430.2 du Manuel.

Le 30 décembre 1987, le requérant introduisit un recours auprès du Comité d'appel du siège. Dans son rapport du 1er juin 1988, ce comité fit la même recommandation que le Comité régional d'appel et, par une lettre du 27 juin, qui constitue la décision contestée, le Directeur général fit savoir au requérant qu'il acceptait cette recommandation.

B. Le requérant soutient que, en adoptant Tushar Kumar, dans l'intérêt même de l'enfant, il avait respecté la coutume chrétienne en Inde et suivi la procédure de rigueur en la matière et que cet acte était donc légal. Tel a été d'ailleurs le point de vue de l'OMS puisqu'elle a reconnu l'enfant comme étant à sa charge et a, en conséquence, versé les prestations réglementaires, auxquelles il est exclu qu'elle mette fin tant qu'un tribunal indien n'aura pas déclaré l'adoption illégale. Bien qu'il soit autorisé, aux termes de l'article 020 du Règlement du personnel, à amender les dispositions du Règlement relatives à la question, le Directeur général ne peut le faire qu'à condition que ce soit "sans préjudice des droits acquis par les membres du personnel" en vertu du Statut du personnel. Le requérant allègue qu'il y a eu violation du principe de l'égalité de traitement puisque deux fonctionnaires retraités du SEARO, dont il cite les noms, ont des petits-enfants qui ont été reconnus comme étant des personnes à leur charge. Le Comité d'appel du siège a passé sous silence ces deux cas. Le requérant prétend que la nouvelle version de la disposition II.2.430.2 du Manuel ne lui aurait été applicable que s'il avait adopté Tushar Kumar après le 12 mai 1987.

Le requérant demande au Tribunal d'ordonner à l'OMS de le rétablir dans son droit aux prestations découlant du statut de personne à sa charge de Tushar Kumar et de modifier la disposition du Manuel. Il réclame 5.000 dollars des Etats-Unis à titre de dommages-intérêts et de dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation conteste que le requérant ait régulièrement adopté Tushar Kumar : pour être légal, tout acte d'adoption doit, en règle générale, être entériné par l'autorité judiciaire et la simple homologation d'un accord conclu avec les père et mère naturels n'est pas suffisante. Mais il faudrait, pour vérifier l'allégation d'adoption, obtenir que les tribunaux indiens statuent sur la question, et l'OMS ne peut ni exiger du requérant qu'il obtienne un tel jugement, ni le demander elle-même. Ce qui importe en l'espèce, aux yeux de l'OMS, ce n'est pas la validité de l'adoption mais l'interprétation de son propre règlement. Comme le Tribunal l'a dit, il n'examinera pas les critères énoncés dans la législation nationale puisque les seules normes qui entrent en ligne de compte sont celles qui s'appliquent à la fonction publique internationale.

L'Organisation a fait preuve de bon sens en estimant que, si elle acceptait les réclamations que le requérant et d'autres fonctionnaires faisaient découler de l'adoption de petits-enfants, elle grèverait le budget de façon imprévue et à un degré inadmissible. En tout état de cause, il était loisible au requérant de prendre d'autres dispositions en faveur de Tushar Kumar, sans avoir à l'adopter.

En rétablissant les droits du requérant jusqu'au 12 mai 1987, l'Organisation a reconnu qu'elle avait eu tort de déterminer les conditions requises pour la reconnaissance du statut de personne à charge qui, avant cette date, n'avaient pas été précisées dans les normes alors en vigueur. Après cette date, toutefois, le requérant ne réunissait pas les conditions requises pour être reconnu comme fonctionnaire ayant un enfant à charge aux termes des règles modifiées.

L'allégation de violation d'un droit acquis est erronée. La disposition du Manuel n'a jamais été conçue pour permettre aux fonctionnaires d'adopter des personnes de leur parenté aux fins d'obtenir l'indemnité pour charges de famille et l'objectif de l'amendement était de bien préciser ce point. Le Directeur général peut, en vertu de l'article 020 du Règlement, modifier les conditions requises pour la reconnaissance d'enfants adoptifs en tant que personnes à charge et, selon la jurisprudence du Tribunal, toute modification en ce sens ne porte pas atteinte à des droits acquis puisqu'elle n'a pas trait à une stipulation essentielle du contrat d'engagement du requérant. Celui-ci n'a pas davantage été lésé indûment ou inutilement du fait de cet amendement.

Quant à l'allégation de violation de l'égalité de traitement avancée par le requérant, l'un des deux cas qu'il cite échappe à l'examen puisque le fonctionnaire a pris sa retraite en 1985 et l'autre est actuellement à l'étude.

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses arguments : l'adoption a été tout à fait conforme au droit indien et à la coutume chrétienne; l'OMS a eu doublement tort en exigeant d'autres éléments de preuve et en revenant sur sa décision d'attribuer à Tushar Kumar le statut de personne à charge; cette violation d'un droit acquis est illicite, sans

parler des perturbations administratives qu'elle a engendrées; et l'omission de l'OMS de réétudier le cas qui, selon elle, échappe désormais à l'examen est injuste et inexplicable. Le requérant maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, l'Organisation réaffirme qu'il s'agit, non pas de savoir si l'adoption est entachée d'un vice au regard de la législation ou de la pratique en Inde, mais d'interpréter ses propres règles. La révision de sa politique sur un point qui est manifestement d'intérêt public peut difficilement être qualifiée d'illicite ou même d'injuste; ce qui serait injuste, ce serait de permettre à certains fonctionnaires de tirer un avantage financier d'une lacune dans le Règlement. La décision contestée n'a pas eu d'effet rétroactif et il n'y a pas violation d'un droit acquis du moment que l'avantage qui fait l'objet du litige ne constitue pas une condition essentielle d'engagement.

CONSIDERE :

1. Le requérant, fonctionnaire du Bureau régional de l'OMS pour l'Asie du Sud-Est (connu sous le nom de SEARO), signa, aux fins d'adopter le fils de son fils, un document avec en-tête "acte d'adoption" et portant un sceau officiel ainsi que la date du 1er janvier 1986, qu'il fit homologuer à une date ultérieure auprès d'un bureau de l'état civil du district de New Delhi. A la date de la signature de ce document, les parents naturels de l'enfant étaient vivants, et la règle applicable à ce cas était la disposition II.2.430.2 du Manuel de l'OMS, qui prévoyait la reconnaissance, en tant que personne à la charge d'un fonctionnaire de l'Organisation, de "tout enfant adopté légalement conformément aux dispositions législatives nationales relatives à l'adoption par voie de décision judiciaire ou selon toute autre procédure reconnue par la législation du pays concerné".

Après consultation du siège, le SEARO fit savoir au requérant qu'il reconnaissait son petit-fils comme étant personne à sa charge à dater du 1er janvier 1986.

2. Trois autres membres du personnel du SEARO demandèrent alors que le statut de personne à leur charge fût reconnu à leurs petits-enfants. Par une note du 11 août 1986, le chef du personnel opposa son refus à cette requête en alléguant que l'adoption d'un parent par le sang, tel un petit-enfant, ne devait être reconnue que si les parents naturels étaient soit décédés, soit frappés d'une invalidité permanente et dans l'incapacité d'exercer un emploi. Le requérant fut, de son côté, avisé que le statut de son petit-fils faisait l'objet d'un réexamen et que, s'il ne parvenait pas à apporter des éléments de preuve satisfaisants de l'adoption, le statut de personne à charge de l'enfant serait retiré. Par une note du 20 novembre 1986, il fut informé que, étant donné qu'il n'avait pas produit les pièces à conviction requises, le statut de personne à charge pour son petit-fils était retiré, avec effet au 1er décembre.

3. Le 2 avril 1987, il introduisit un recours auprès du Comité régional d'appel. Tandis que le Comité procédait à l'examen du recours, l'administration décida de modifier la disposition II.2.430.2, avec effet au 12 mai 1987, en lui ajoutant le texte reproduit au paragraphe A ci-dessus. Le Comité recommanda alors que le statut de personne à charge du petit-fils du requérant fût reconnu jusqu'au 12 mai 1987. Par lettre datée du 29 octobre, le directeur régional informa le requérant qu'il acceptait cette recommandation, mais lui précisa que, s'il voulait obtenir le maintien de ce statut après le 12 mai, il devait produire une attestation d'adoption émanant d'un tribunal indien et satisfaire aux nouvelles prescriptions contenues dans la version modifiée de la disposition II.2.430.2.

Le nouveau recours que le requérant forma ensuite auprès du Comité d'appel du siège échoua.

4. Après avoir reçu la demande des trois autres membres du personnel qui désiraient obtenir le statut de personne à charge pour les petits-enfants qu'ils avaient au préalable adoptés, le SEARO s'interrogea sur la validité de l'adoption d'un parent par le sang par quelqu'un qui, comme le requérant, était Indien de religion chrétienne, car, lui semblait-il, l'adoption exige normalement l'approbation du juge, le simple enregistrement du consentement donné par les parents naturels n'étant pas suffisant. De l'avis de l'avocat indien du requérant, l'adoption avait été régulière alors qu'un juriste indien, consulté par l'Organisation, estimait que la loi sur l'adoption en Inde ne visait que les hindous, les sikhs, les jaïns et les bouddhistes, à l'exclusion des chrétiens, que l'adoption de chrétiens de nationalité indienne était régie par les us et coutumes locaux et que, d'après le droit indien, un chrétien ne pouvait adopter valablement une personne qu'en passant par la voie judiciaire.

Il incombait au requérant d'apporter la preuve à l'Organisation que l'adoption était légale, ce qu'il n'a pas fait. Il est parfaitement normal que l'Organisation se soit refusée à lever son immunité juridique pour demander aux tribunaux indiens de se prononcer sur la question.

5. Le requérant ne s'est pas non plus acquitté de son obligation d'apporter la preuve à l'Organisation que, à la date

de l'adoption, les parents de l'enfant étaient décédés ou frappés d'invalidité permanente et dans l'incapacité d'exercer un emploi.

6. Etant donné les circonstances, il était justifié de modifier le texte de la disposition II.2.430.2 en vue de restreindre la possibilité de traiter des enfants adoptifs comme des personnes à charge. En effet, si un petit-enfant pouvait être adopté, il en irait vraisemblablement de même d'autres parents par le sang; par conséquent, de telles adoptions, non tellement recherchées pour des raisons de famille que pour les prestations qu'elles entraîneraient, auraient un caractère abusif.

7. Le requérant ne conteste pas la faculté qu'avait l'Organisation de modifier la disposition : son argument est que la modification des règles doit s'effectuer "sans préjudice des droits acquis par les membres du personnel" et que, en l'espèce, la modification lésait son droit acquis.

Le moyen n'est pas fondé. Les dispositions du Manuel n'ont jamais été conçues pour permettre aux membres du personnel d'adopter des personnes de leur parenté pour obtenir l'allocation pour charges de famille et la modification avait précisément pour objectif de rendre ce point parfaitement clair.

De toute manière, le droit que la disposition modifiée a supprimé ne peut pas être considéré comme étant un élément essentiel du contrat d'engagement du requérant et l'allégation de violation d'un droit acquis n'est donc pas fondée.

8. Enfin, pour répondre à l'allégation du requérant selon laquelle il a été victime d'une inégalité de traitement, l'un des deux cas qu'il a mentionnés ne peut pas faire l'objet d'un examen parce que le fonctionnaire visé a pris sa retraite en 1985 et que l'autre est à l'heure actuelle encore à l'étude et on ne dispose pas, pour l'instant, de complément d'information quant aux conclusions de cette enquête. Par conséquent, la prétendue inégalité n'est pas établie.

9. La décision contestée étant fondée, les conclusions de la requête ne sont pas admises.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 27 juin 1989.

(Signé)

Jacques Ducoux  
Mohamed Suffian  
Mella Carroll  
A.B. Gardner