

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No. 408

Affaire No 399 : RIGOULET

Contre : Le Secrétaire général  
de l'Organisation des  
Nations Unies

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Samar Sen, Président; M. Roger Pinto, vice-président; M. Ahmed Osman;

Attendu que Jacqueline Rigoulet, ancienne fonctionnaire du Centre du Commerce International (CCI), CNUCED (Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement), GATT (Accord général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce), ci-après dénommé CCI-CNUCED/GATT, a introduit le 20 juin 1986 une requête dont les conclusions se lisent comme suit :

"SECTION II PLAIDS

(a) Mesures préliminaires

- (i) Plaise au Tribunal Administratif d'ordonner la production par le défendeur de l'original de ma lettre recommandée par laquelle je lui réitérais ma demande d'autorisation de m'adresser directement au Tribunal Administratif en vertu des dispositions de l'article 7 des Statuts du Tribunal Administratif;
- (ii) Plaise au Tribunal Administratif d'entendre les représentants du Secrétaire-Général de l'Organisation des Nations Unies d'une part, et du Directeur-Exécutif du Centre du Commerce International CNUCED/GATT d'autre part afin de déterminer lequel de leurs services d'administration du personnel respectifs était habilité à prendre une décision en ce qui concerne l'application des dispositions relatives à la prime de rapatriement;

(iii) Plaise au Tribunal de requérir la production par le Centre du Commerce International CNUCED/GATT de l'original de la lettre de M. Helmut Debatin [Secrétaire général adjoint], du 23 avril 1981, adressée à M. P.C. Alexander [.....], au sujet de la délégation d'autorité par le Secrétaire-Général de l'O.N.U. au Directeur-Exécutif du C.C.I. CNUCED/GATT en matière d'administration du personnel;

(b) Décision contestée

Plaise au Tribunal Administratif de faire annuler la décision me déniaut le droit au paiement de la prime de rapatriement ...;

(c) Obligations du défendeur

Plaise au Tribunal Administratif de me reconnaître le droit au paiement de la prime de rapatriement en vertu des dispositions du règlement et statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies et de leur interprétation conséquente. Plaise également au Tribunal Administratif d'ordonner que le défendeur me paie le montant de la prime de rapatriement, en francs suisses au taux de change officiel des Nations Unies prévalant au mois de juin 1985, correspondant à 15 (quinze) semaines de traitement brut tel qu'il est défini à l'Annexe IV du règlement et statut du personnel, augmenté des intérêts qu'aurait produit ledit montant placé au taux de 4 % l'an dès juin 1985 jusqu'au jour du paiement effectif."

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le 16 octobre 1986, dans laquelle il exprimait son accord pour soumettre la requête directement au Tribunal Administratif;

Attendu que la requérante a déposé ses observations écrites le 19 novembre 1986;

Attendu que le Président du Tribunal a décidé le 27 mars 1987 qu'il n'y aurait pas de procédure orale dans cette affaire;

Attendu que le 6 mai 1987, le Tribunal a posé au défendeur des questions auxquelles celui-ci a répondu les 13 et 20 mai 1987;

Attendu que par mémorandum en date du 25 mai 1987, le Tribunal a posé au Comité Consultatif pour les Questions Administratives des questions auxquelles celui-ci a répondu le 2 juin 1987;

Attendu que le 3 juin 1987, le Tribunal a décidé d'ajourner

l'examen de la présente affaire jusqu'à la session d'automne;

Attendu que par mémorandum en date du 6 août 1987, le Président du Tribunal, en application de l'article 10 de son Règlement, a posé au défendeur des questions auxquelles celui-ci a répondu le 20 août 1987;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

La requérante de nationalité française est entrée au service des Nations Unies le 3 mai 1965. Elle a été engagée au titre d'un engagement d'une durée déterminée de deux mois à la classe G-4 à la Commission intérimaire de l'Organisation Internationale du Commerce, ICITO. Elle a été affectée au Centre du Commerce International, ICITO, GATT. Son engagement a été prolongé pour d'autres périodes de durée déterminée et converti en un engagement pour une période de stage le 1er novembre 1966 et en un engagement permanent le 1er novembre 1967.

Le 1er janvier 1974 la requérante a été promue à la classe P-1 et a acquis le statut de fonctionnaire recruté sur le plan international. Le "lieu de recrutement" indiqué dans la formule de notification administrative du personnel concernant cette promotion était Reignier, France.

Le 28 février 1975 la requérante a été détachée auprès du Programme des Nations Unies pour l'Environnement à Nairobi, Kenya. Elle est rentrée au siège le 1er avril 1977. Elle a servi au siège du CCI-CNUCED/GATT à Genève jusqu'au 31 mai 1985, date de sa cessation de service. Dès 1965 jusqu'à la date de sa cessation de service, la requérante résidait à Collonges-sous-Salève en France.

Au cours des démarches entreprises pour préparer sa retraite, la requérante a fourni au bureau du personnel du CCI-CNUCED/GATT, des documents attestant qu'elle résiderait à Strasbourg à partir du 1er juillet 1985. Le 15 mai 1985 la Division pour la Gestion du Personnel du CCI-CNUCED/GATT a préparé une autorisation de voyage qui indiquait que le "but du voyage" (purpose of travel) était "REPATRIATION TRAVEL" (voyage de rapatriement). En outre, le même

jour, la Division pour la Gestion du Personnel du CCI a rempli un formulaire administratif P.35 autorisant le paiement de la prime de rapatriement. Ce document fut transmis au Chef de la Section des paiements, Service Financier, ONUG (Bureau des Nations Unies, Genève), qui a demandé des renseignements au Chef du Service du personnel à ce sujet. Dans un mémorandum en date du 22 juillet 1985 le Chef de la Section d'administration du personnel, ONUG, répondit que :

"...

Un ressortissant français qui travaille à Genève et a toujours vécu en France jusqu'à l'âge de la retraite n'a pas droit au paiement d'une prime de rapatriement, même s'il apporte la preuve de sa réinstallation aux fins d'un changement de résidence. J'appelle votre attention à ce sujet sur la première phrase de la disposition 109.5 i) du Règlement du personnel, qui prévoit que : 'N'ont pas droit à la prime de rapatriement ... ni les fonctionnaires qui, exerçant leurs fonctions officielles, résident, au moment de la cessation de service, dans leur pays d'origine'. ..."

Le 23 juillet 1985 le Chef de la Section des paiements, Service financier, ONUG, transmet copie dudit mémorandum au Chef de la Section d'administration du personnel, CCI, et demanda :

"Je vous saurais gré de bien vouloir modifier le P.35 de Madame J. Rigoulet en conséquence."

Dans une lettre en date du 23 septembre 1985 la requérante demandait au Chef du Service du personnel, ONUG, le paiement de sa prime de rapatriement ainsi que les raisons pour lesquelles ce paiement n'avait pas encore été effectué. Dans une réponse en date du 3 octobre 1985, le Chef du Service du personnel, ONUG, remarqua :

"...

Je voudrais vous faire remarquer à ce propos que les conditions qui doivent être remplies pour que le paiement de la prime puisse être effectué, s'appliquent, il va de soit, seulement aux fonctionnaires qui ont droit au paiement de ladite prime.

Or la disposition 109.5(i) du Règlement du personnel des Nations Unies stipule que les fonctionnaires qui, exerçant leurs fonctions officielles, résident, au moment de la cessation de service, dans leurs pays d'origine n'ont pas droit à la prime de rapatriement.

Dans votre cas puisque vous êtes de nationalité française habitant en France au moment de votre cessation de service, vous n'êtes pas parmi les fonctionnaires ayant droit au paiement de la prime de rapatriement.

..."

Après un nouvel échange de correspondance entre la requérante et le Chef du Service du personnel, ONUG, le 16 novembre 1985 la requérante adressa une lettre au Secrétaire général pour demander la révision de la décision administrative prise par le Chef du Service du personnel, ONUG, le 3 octobre 1985.

La Chef du Groupe des mesures administratives au Bureau du personnel de l'ONU au siège a accusé réception de cette lettre le 4 décembre 1985. Par lettre en date du 7 janvier 1986, le Sous-Secrétaire général au Service du personnel confirma la décision déniaut à la requérante le droit à la prime de rapatriement dans les termes suivants :

"...

Depuis le début, le paiement d'une prime de rapatriement a été limité aux 'fonctionnaires que l'Organisation est tenue de rapatrier dans leur pays d'origine'. La disposition 109.5 (i) du Règlement du personnel exclut explicitement 'les fonctionnaires qui, exerçant leurs fonctions officielles, résident, au moment de la cessation de service, dans leur pays d'origine'. Cette règle a été constamment appliquée par l'Organisation des Nations Unies, au cours des années, dans tous les lieux d'affectation. Vous résidiez en France, votre pays d'origine, au moment de votre cessation de service. Par conséquent, je ne vois aucun motif de rapporter la décision que vous contestez."

Le 4 février 1986, la requérante sollicite l'accord du Secrétaire général pour soumettre directement le différend au

Tribunal administratif.

Par lettre recommandée du 23 mars 1986 la requérante réitéra sa demande et précisa que passé le 1er avril 1986 et sans réponse de sa part, elle considèrerait son accord pour acquis.

Le 20 juin 1986 la requérante a déposé auprès du Tribunal la requête mentionnée ci-dessus.

Attendu que les principaux arguments de la requérante sont les suivants :

1. Le défendeur a l'obligation de rapatrier la requérante, nonobstant le fait que le lieu de congé dans les foyers n'était pas déterminé lorsqu'elle a été promue dans la catégorie des administrateurs. Ayant été recrutée sur le plan international de Reignier, France, pour servir à Genève, Suisse, l'Organisation devait assurer son retour aux frais de l'Organisation, à la date de sa cessation de service, à Reignier, lieu situé hors du pays d'affectation.

2. L'interprétation donnée par le défendeur de la disposition 109.5 (i) est discriminatoire envers les fonctionnaires de nationalité française qui ont choisi, en toute liberté de résider dans leur pays, la configuration géographique s'y prêtant.

3. La situation particulière de Genève ne peut pas justifier l'application d'une disposition du Règlement du personnel ayant pour résultat le traitement inéquitable et discriminatoire de nationaux d'un même pays.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. Selon le Règlement du personnel, n'ont pas droit à la prime du rapatriement les fonctionnaires qui résident, au moment de la cessation de service, dans leur pays d'origine.

2. La requérante ne peut prétendre avoir acquis un plus grand droit à la prime de rapatriement dérivé d'une information trompeuse contenue dans un résumé de discours tenus lors d'une

réunion préparant à la retraite.

Le Tribunal ayant délibéré du 6 mai au 5 juin 1987 à Genève et du 13 octobre au 13 novembre 1987 à New York, rend le jugement suivant :

I. La requérante demande principalement au Tribunal de faire annuler la décision du défendeur lui déniait le droit au paiement de la prime de rapatriement.

Pour statuer sur cette demande, il faut comme l'a bien remarqué la requérante dans ses observations écrites, envisager le Règlement du personnel des Nations Unies comme un tout. Or, les dispositions qui gouvernent le paiement effectif de la prime de rapatriement à un fonctionnaire donné se trouvent dans les textes suivants :

- L'article 9.4 du statut du personnel
- L'annexe IV du statut, et
- L'article 109.5 du règlement du personnel.

Une vue d'ensemble de ces textes, étayée d'une analyse minutieuse permet au Tribunal de dégager trois conditions essentielles pour qu'une prime de rapatriement puisse en fin de compte être payée à un fonctionnaire.

II. Ces conditions sont :

Première condition

Il faut tout d'abord que le fonctionnaire en question rentre dans la catégorie des fonctionnaires susceptibles de jouir du droit à la prime de rapatriement. Ce sont, d'après l'annexe IV, en principe, les fonctionnaires que l'Organisation est tenue de rapatrier.

III. Deuxième condition

Le fait qu'un fonctionnaire qui en vertu de l'annexe IV, est

parmi ceux que l'Organisation est tenue de rapatrier, ne signifie pas qu'il a un droit automatique au paiement de la prime.

Il faut pour cela qu'il puisse exercer valablement ce droit en remplissant les conditions édictées à cet effet par l'article 109.5 du Règlement du personnel qui sont :

1) L'article 109.5(d) prévoit entre autres que le paiement de la prime de rapatriement est subordonné à la présentation, par l'ancien fonctionnaire de pièces attestant qu'il change de résidence en s'installant dans un pays autre que celui de son dernier lieu d'affectation.

2) L'article 109.5(e) prévoit entre autres que le droit à la prime de rapatriement s'éteint si l'intéressé n'en demande pas le paiement dans les deux ans qui suivent la date effective de cessation de service.

Donc, d'après ce qui précède une conclusion importante s'impose. Il n'y a pas un lien indissoluble entre le droit d'un fonctionnaire d'être rapatrié par l'Organisation et le paiement effectif de la prime de rapatriement. En effet, un fonctionnaire que l'Organisation est tenue de rapatrier peut très bien ne pas recevoir la prime, s'il ne remplit pas les conditions nécessaires à l'exercice valable de ce droit.

#### IV. Troisième condition

Si la deuxième condition a permis de révéler que le droit à la prime de rapatriement n'est pas un droit automatique, d'un autre côté, cette troisième condition permet de constater que le paiement de la prime de rapatriement n'est pas un droit absolu.

L'existence de cette troisième condition a pour mérite de faciliter l'application des textes relatifs à la prime, en évitant des difficultés inutiles dans cette application.

Il faut noter aussi que cette troisième condition est annoncée dans l'annexe IV du Statut du personnel. Le texte de l'annexe IV débute par la phrase suivante : "Ont droit, en principe, à la prime de rapatriement les fonctionnaires que l'Organisation est



tenue de rapatrier" (souligné par le Tribunal).

Le Tribunal attire l'attention sur les mots "en principe"; le choix de ces mots et leur insertion dans ce texte est significatif.

En effet, ces mots indiquent que le paiement de la prime aux fonctionnaires que l'Organisation est tenue de rapatrier n'est pas un droit absolu : ceci veut dire que le principe général du paiement de la prime de rapatriement à ceux qui y ont droit peut souffrir des exceptions dans certaines circonstances. En d'autres termes, un fonctionnaire, autrement habilité à jouir du droit à la prime, et qui a réuni les conditions nécessaires pour l'exercice valable de ce droit, peut être privé du paiement de la prime, dans des cas spécifiquement prévus par les textes, pour des raisons que l'autorité légiférante a reconnu comme justifiant ces exceptions. Il s'agit maintenant de savoir quelles sont ces exceptions.

V. L'annexe IV du Statut du personnel a déjà établi la première exception à cette règle générale. En effet, le texte de cette annexe IV, après avoir énoncé, qu'en principe, la prime de rapatriement est payable aux fonctionnaires que l'Organisation est tenue de rapatrier, prévoit une première exception à ce principe. Le texte déclare que, toutefois, la prime de rapatriement ne sera pas payée à un fonctionnaire renvoyé sans préavis.

Or cette exception, prévue par l'annexe IV est suivie par d'autres exceptions prévues elles par l'article 109.5 du Règlement du personnel.

Il est vrai que les exceptions doivent être normalement l'objet d'une application restrictive. On pourrait être tenté de dire que le Règlement du personnel ne peut pas simplement ajouter d'autres exceptions, sans autorisation spéciale du Statut du personnel. Dans le cas qui nous concerne ici, le Secrétaire général a été habilité par l'article 9.4 du Statut du personnel à établir un barème pour le paiement de la prime de rapatriement selon les conditions prévues dans l'annexe IV du Statut. Or, si l'on se réfère à l'annexe IV, on constate qu'elle autorise spécifiquement le

Secrétaire général à fixer de façon détaillée les conditions et les définitions concernant le droit à la prime, et les pièces requises pour attester le changement de résidence.

VI. S'appuyant sur cette autorisation statutaire, le Secrétaire général a établi dans le Règlement du personnel d'autres exceptions au paiement effectif de la prime, à des fonctionnaires qui auraient du normalement la recevoir et ceci, pour des raisons que le Secrétaire général a jugées essentielles. On peut donc énoncer la troisième condition nécessaire pour que la prime soit effectivement payée à un fonctionnaire donné comme suit : l'absence d'un obstacle juridique prévu par les textes en vigueur empêchant le droit à la prime de produire son effet attendu qui est le paiement de la prime.

VII. La lecture du texte de l'annexe IV du Statut et de l'article 109.5 du Règlement permet de déterminer les cas où il existe un obstacle juridique au paiement de la prime. Ces cas sont :

- 1) Le renvoi d'un fonctionnaire sans préavis (annexe IV du statut du personnel);
- 2) Les fonctionnaires recrutés sur le plan local visés à la disposition 104.6 du règlement;
- 3) Les fonctionnaires qui abandonnent leur poste (article 109.5 i) du Règlement.
- 4) Le décès d'un fonctionnaire qui a droit à la prime mais qui n'a pas laissé un conjoint ou des enfants que l'Organisation est tenue de rapatrier (article 109.5 m)).

La justification de cette exception est conforme à l'objet de la prime de rapatriement : le versement de la prime est exclu, pour la simple raison qu'il n'existe personne à rapatrier;

- 5) Le cinquième cas qui nous intéresse dans cette affaire, vise les fonctionnaires qui, exerçant leurs fonctions officielles, résident, au moment de la cessation de service, dans leur pays d'origine.

VIII. La raison d'être de cette exception est aussi simple que convaincante. Il n'y a pas lieu de payer une prime de rapatriement à un fonctionnaire qui réside au moment de sa cessation de service dans son pays d'origine.

La requérante allègue que la teneur de ce texte vise exclusivement les fonctionnaires qui résident et exercent leurs fonctions officielles dans leur pays d'origine. Selon la requérante, les fonctionnaires qui exercent leurs fonctions officielles dans un pays autre que leur pays d'origine mais résident dans leur pays d'origine peuvent recevoir la prime de rapatriement.

Le Tribunal estime que la rédaction que l'autorité légiférante a choisi pour ce texte vise ces deux situations, parce que la raison d'être du refus de payer la prime est exactement la même.

En effet, il n'y a pas lieu de payer une prime de rapatriement à un fonctionnaire qui au moment de sa cessation de service réside déjà dans son pays d'origine.

IX. Si l'autorité légiférante avait voulu se départir de cette logique du texte, elle aurait pu adopter une autre rédaction qui aurait traduit fidèlement son intention à cet égard.

Si elle ne l'a pas fait, c'est qu'elle a voulu respecter la logique du texte dans toutes les situations où le fonctionnaire, au moment de la cessation de service, réside dans son pays d'origine, soit qu'il y exerce ses fonctions officielles, ou ailleurs.

X. Etant donné ce qui précède, la requérante de nationalité française résidant à Collonges-sous-Salève en France, au moment de sa cessation de service et exerçant ses fonctions officielles à Genève, ne peut recevoir la prime de rapatriement conformément à l'article 109.5 i). Le fait de résider dans son pays d'origine au moment de sa cessation de service est considéré par le Règlement du personnel comme un obstacle juridique au paiement de la prime dans

ce cas.

XI. Le Tribunal observe ici, qu'il n'y a pas lieu de considérer qu'il existe une discrimination entre les fonctionnaires français qui travaillent et résident à Genève, et les fonctionnaires français qui travaillent à Genève et résident en France. Ces deux catégories de fonctionnaires français ne sont pas dans la même situation juridique d'après les textes en vigueur.

XII. Le Tribunal est conscient qu'à Genève des organisations internationales adoptent des règles ou suivent des pratiques différentes en ce qui concerne le paiement de la prime de rapatriement dans des cas pareils. Toutefois, le Tribunal est tenu d'appliquer aux fonctionnaires des Nations Unies les textes en vigueur du statut et du règlement du personnel.

Il n'est pas du ressort de ce Tribunal d'établir une pratique uniforme en matière de paiement de prime de rapatriement.

XIII. La requérante a évoqué les considérations afférentes à la configuration géographique de Genève par rapport au territoire français adjacent et les répercussions que pourraient avoir ces considérations sur le paiement de la prime de rapatriement. De l'avis du Tribunal, ces considérations sont d'ordre extra-juridique. Le Tribunal ne pourrait les retenir que si elles devenaient l'objet d'une norme juridique faisant partie du droit applicable par le Tribunal en matière de paiement de la prime de rapatriement; ce n'est pas le cas.

XIV. Le Tribunal conclut, qu'en refusant de payer la prime de rapatriement à la requérante, le défendeur n'a pas enfreint le Statut ou le Règlement du personnel.

XV. Etant donné les circonstances particulières de cette affaire, le Tribunal note ce qui suit :

1) La requérante travaillait à Genève où des fonctionnaires d'autres organisations internationales étaient placés dans la même situation qu'elle en ce qui concerne le pays de leur résidence, mais qui, par contre, recevaient la prime de rapatriement.

2) Si la requérante avait eu le moindre doute que la prime de rapatriement ne lui serait pas versée, elle aurait pu facilement résider à Genève et éviter ainsi d'être privée de la prime de rapatriement.

Elle a continué à vivre à Collonges-sous-Salève, parce que cela lui convenait, et d'autre part parce qu'elle ne réalisait pas du tout que les Nations Unies allaient la priver de la prime de rapatriement.

Il est vrai que le Tribunal a toujours estimé que les fonctionnaires, en particulier, ceux qui ont été longtemps au service des Nations Unies, sont censés connaître les règles qui gouvernent leurs conditions d'emploi. Ils ne peuvent pas, pour étayer leurs arguments, invoquer l'ignorance de ces règles.

Toutefois, tenant compte des circonstances particulières dans lesquelles se trouvait la requérante, le Tribunal considère, sans créer de précédent, que la requérante dans cette affaire, mérite une compensation que le Tribunal évalue à US 2.000 dollars.

XVI. Pour toutes ces raisons, le Tribunal, exception faite de ce qui a été décidé au paragraphe XV, rejette la requête concernant le paiement de la prime de rapatriement et ordonne au défendeur de payer à la requérante la somme de US 2.000 dollars.

(Signatures)

Samar SEN  
Président

Ahmed OSMAN  
Membre

New York, le 13 novembre 1987

R. Maria VICIEN-MILBURN  
Secrétaire

OPINION DISSIDENTE - M. ROGER PINTO

I. Contrairement à la majorité du Tribunal, j'estime que la requérante a droit à la prime de rapatriement en vertu des textes applicables.

II. La requérante, de nationalité française, née à Strasbourg (Haut-Rhin), est entrée au service des Nations Unies le 3 mai 1965. Elle a été affectée à Nairobi, Kenya de 1975 à 1977. Elle a cessé ses services le 31 mai 1985. A partir de 1977, elle a été affectée au Siège des Nations Unies à Genève. Elle a résidé au cours de cette période à Collonges-sous-Salève, en France. A l'occasion de la préparation de sa mise à la retraite, elle a indiqué qu'elle se retirerait à Strasbourg. Elle a demandé à bénéficier de la prime de rapatriement prévue par la disposition 109.5 i) du Règlement. Cette prime lui a été refusée.

III. Le refus du défendeur est exclusivement fondé sur l'interprétation des textes relatifs à la "prime de rapatriement". La disposition 109.5 i) du Règlement du personnel énonce :

"N'ont droit à la prime de rapatriement ... les fonctionnaires qui, exerçant leurs fonctions officielles, résident, au moment de la cessation de service, dans leur pays d'origine. Un fonctionnaire qui a été affecté dans son pays d'origine après avoir été en poste en dehors de ce pays peut recevoir, au moment de la cessation de service, sous réserve des dispositions de l'alinéa d) ci-dessus, la totalité ou une fraction de la prime de rapatriement si le Secrétaire général le juge à propos."

L'alinéa d) ainsi visé porte notamment :

"d)Le paiement de la prime de rapatriement est subordonné à la présentation, par l'ancien fonctionnaire, de pièces attestant qu'il change de résidence en s'installant dans un pays autre que celui de son dernier lieu d'affectation."

L'annexe IV du statut du personnel dispose :

"Ont droit, en principe, à la prime de rapatriement les fonctionnaires que l'Organisation est tenue de rapatrier ... Les fonctionnaires n'ont droit à la prime de rapatriement que s'ils changent de résidence en s'installant dans un pays autre que celui de leur lieu d'affectation." (Souligné par moi)

IV. Ces deux textes ne soumettent le droit à la prime de rapatriement à aucune condition de nationalité. Ils soulignent l'importance attachée au lieu d'affectation. L'annexe IV du Statut exclut du bénéfice de la prime de rapatriement exclusivement les fonctionnaires qui maintiennent leur résidence dans leur pays d'affectation. Cependant, il ne prévoit pas expressément tous les choix possibles ouverts aux fonctionnaires résidant hors de leur lieu d'affectation. Par exemple, un fonctionnaire qui réside hors de son lieu d'affectation peut choisir de prendre sa retraite dans son lieu d'affectation; un fonctionnaire résidant hors de son lieu d'affectation peut choisir de prendre sa retraite dans le pays de cette résidence soit sans la transférer ailleurs; soit en transférant cette résidence dans une autre partie du pays.

V. L'interprétation de ces textes a donné lieu à certaines difficultés, en ce qui concerne les fonctionnaires des Nations Unies, de nationalité française, affectés à Genève et résidant dans la banlieue de cette ville, en territoire français.

VI. En 1969, la question a été tranchée au sein du Secrétariat de l'OMM (Organisation météorologique mondiale) à la suite d'une requête présentée par l'Association du personnel. L'Association demandait si "les ressortissants français, appartenant à la catégorie des Administrateurs résidant dans un rayon de 25km autour de Genève, ont droit au congé dans les foyers s'ils ont été recrutés par l'Organisation dans d'autres parties de la France". (Mémoire du 17 juin 1969 : document fourni, à la suite des questions posées



par le Tribunal, par le défendeur et préparé par M. F. Villanueva, Chef du Service du personnel à Genève; ci-après cité les Documents).

Le Chef du Service du personnel de l'OMM, après examen de la situation à l'ONU, au BIT (Bureau international du travail) et à l'OMS (Organisation mondiale de la santé), remarquait dans sa réponse :

"Pour ce qui est de l'UIT [Union internationale des télé-communications], dont le Règlement du Personnel est sur ce point en particulier, pratiquement semblable à celui des Nations Unies, le congé dans les foyers est néanmoins accordé aux ressortissants français qui ont été recrutés hors du rayon local, lors même qu'ils résident dans la région limitrophe de Genève".

Le Chef du Service du personnel en préconisant cette solution ajoutait :

"Cette solution a pour mérite de régler la question du paiement de la prime de rapatriement, qui est due selon la disposition 194.1 du Règlement du personnel de l'OMM, aux fonctionnaires ayant accompli un certain nombre 'd'années de service hors du pays d'origine' ..."

Le pays d'origine étant :

"... le pays dans lequel le fonctionnaire a le droit de prendre son congé dans les foyers".

Le Chef du Service du personnel ajoutait de sa main, le 23 juin 1969, sur ce mémorandum du 20 juin : "Je suis d'accord avec vos conclusions ... parce que c'est la solution logique et juste".

VII. La question de l'application des dispositions relatives à la prime de rapatriement aux ressortissants français en poste à Genève mais résidant en France a été par la suite posée par le GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). Elle a été évoquée dans le rapport du CCQA (Comité consultatif pour les questions administratives) (Coordination I.R.1087 du 14 mars 1975).

Le Comité lui a donné la réponse suivante :

"39. It was recognized that whatever the decision on this point in the particular geographical circumstances of Geneva, the result would be arbitrary in one sense or the other. Subject to a reservation by the UN, CCAQ agreed that what should be determining was the place of assignment." (Souligné par moi)

VIII. Le CCQA avait expliqué dans un rapport du 18 décembre 1974 (CCAQ/S41/R3/Pers) les motifs de cette conclusion adoptée par la quasi totalité des organisations internationales ayant leur siège à Genève :

"14. ... what must be determining is the place of duty and to get into questions of where a staff member actually resides in the Geneva area can only lead to endless paradoxes. For example it would be totally unrealistic to make a distinction between those who reside in Ferney (within the radius defined as Geneva) and those who reside in Thonon (from which hundreds of French commute daily to Geneva). A practical consideration is the fact that Geneva has virtually no hinterland and increasingly the surrounding French territory will become the bedroom of this city."

Le rapport continue ainsi sur ce point :

"15. It may seem unjustified to pay the grant to a Frenchman actually residing in his own country but is such a person living in Ferney significantly different from one living in Grand Saconnex? Is the Frenchman in Geneva really 'dépaycé'? And if he is from Normandy, is he less 'dépaycé' in Geneva than the Italian from Aosta or the German from Freiburg? Probably the simplest rule is to make determinations on the basis of the duty station, provided there is an entitlement to travel at date of termination, i.e. the staff member was recruited from outside the local area in the first place."

IX. Il apparait au surplus que la notion de "zone locale" de résidence limitrophe de Genève comprenant une partie du territoire français est appliquée, par l'Organisation des Nations Unies, comme par les autres organisations internationales siégeant à Genève lorsqu'il s'agit de déterminer le Statut du personnel recruté dans cette zone. Ainsi l'annexe B du Règlement concernant les conditions relatives au recrutement local (ST.SGB/Staff Rules/1/Rev.4/Appendix

B (Geneva) Amend.2 mai 1978):

"Pursuant to staff rules 104.6 and 104.7:

1. A locally recruited official shall be defined as an official in the General Service category who, at the time of the appointment fulfills either of the following conditions:
  - (a) (irrelevant)
  - (b) Irrespective of nationality, he or she is resident within a radius of 25km from the Palais des Nations regardless of the duration of that residence."

Ainsi tantôt l'Organisation des Nations Unies admet que la résidence, en territoire français, dans un rayon de 25km du Palais des Nations à Genève, doit être considérée comme résidence en Suisse, (pour les besoins du recrutement) tantôt elle ne l'admet pas et la résidence dans un rayon de 25km du Palais des Nations est considérée comme résidence, hors de Suisse. Cette attitude révèle un certain illogisme et aboutit à une solution injuste que refusent toutes autres organisations ayant leur siège à Genève sauf le GATT.

X. Il y aurait ainsi selon le défendeur 187 fonctionnaires en poste à Genève et résidant dans un rayon de 25km du Palais, susceptibles de bénéficier de la prime de rapatriement - et 118 fonctionnaires de l'ONU et du GATT, se trouvant dans la même situation mais qui ne peuvent bénéficier de la prime de rapatriement eu égard à la position prise par l'Organisation des Nations Unies.

XI. Le Tribunal a été informé en effet qu'aujourd'hui seuls l'ONU et le GATT refusent la prime aux fonctionnaires des Nations Unies, de nationalité française, en poste à Genève et ayant droit à la prime de rapatriement mais résidant en France dans la région limitrophe de Genève. Cette position est justifiée, selon le défendeur, par l'"application rigoureuse" de la disposition 109.5 i) du Règlement du personnel. Toute la question est donc de savoir si cette interprétation est correcte.

XII. Je note que la disposition invoquée par le défendeur est loin d'être claire. Les fonctionnaires visés par la disposition 109.5 i) sont ceux qui "exercent, leurs fonctions officielles, résident, au moment de la cessation de service, dans leur pays d'origine". Il s'agit incontestablement de fonctionnaires qui au moment de la cessation de leur service résident dans leur pays d'origine. Mais l'expression "exercent leurs fonctions officielles" peut se lire comme concernant les fonctionnaires qui exercent leurs fonctions officielles dans leur pays d'origine. Dans cette interprétation, n'ont pas droit à la prime de rapatriement, les fonctionnaires qui exercent leurs fonctions officielles et résident dans leur pays d'origine. Le défendeur n'a pas commenté expressément la disposition en question. Il soutient, semble-t-il, une seconde interprétation de cette disposition : elle concernerait également les fonctionnaires qui, exerçant leurs fonctions officielles dans un pays autre que leur pays d'origine, résident dans ce pays d'origine.

XIII. Si l'auteur de la disposition en cause avait eu l'intention de refuser la prime de rapatriement aux fonctionnaires résidant dans leur pays d'origine qu'ils exercent ou non leurs fonctions officielles, l'adjonction des termes "exerçant leurs fonctions officielles" était tout à fait inutile. Il aurait suffi d'écrire :  
"... le fonctionnaire qui, au moment de sa cessation de service, réside dans son pays d'origine."

Or, selon une règle d'interprétation constante, les dispositions à interpréter doivent produire un effet utile. Dans ce cas le seul effet utile que ces termes apportent "exerçant leurs fonctions officielles" est qu'un fonctionnaire n'a pas droit à la prime de rapatriement s'il réside dans son pays d'origine où il exerce ses fonctions officielles, c'est-à-dire son lieu d'affectation. Sinon les termes en cause n'ajoutent rien au sens de la disposition à interpréter.

XIV. Le défendeur en commentant l'annexe IV du Statut du personnel a bien vu la difficulté que rencontre son interprétation. Dans son mémoire en défense, il fait mention de la troisième phrase de l'annexe IV :

"Les fonctionnaires n'ont droit à la prime de rapatriement que s'ils changent de résidence en s'installant dans un pays autre que celui de leur lieu d'affectation."

Le défendeur reconnaît que cette troisième phrase "exclut expressément le paiement de la prime aux fonctionnaires qui ne s'installent pas dans un pays autre que celui de leur lieu d'affectation". Cette exclusion expresse et formelle semble indiquer que les fonctionnaires qui s'installent dans un pays autre que celui de leur lieu d'affectation ont droit à la prime. Le défendeur rejette cette interprétation dans les termes suivants :

"... cette disposition [la troisième phrase de l'annexe IV du Statut du personnel] ne prévoit pas a contrario que tous les fonctionnaires qui s'installent dans un pays autre que celui de leur lieu d'affectation ont nécessairement un droit à la prime." (Souligné par moi)

Le défendeur n'explique pas plus avant la portée qu'il donne au terme "nécessairement". Je ne peux retenir cette interprétation. Les exclusions sont de droit étroit. La disposition en cause doit être limitée aux cas d'exclusion qu'elle prévoit expressément. Or, elle ne prévoit que le cas du fonctionnaire qui s'installe dans le pays de son affectation : il n'a pas droit à la prime de rapatriement. On ne saurait, par interprétation, ajouter d'autres cas d'exclusion. L'annexe IV du Statut du personnel ne vient donc pas conforter l'interprétation donnée par le défendeur à la disposition 109.5 i).

XV. Il me faut alors examiner si d'autres éléments de la disposition 109.5 permettent d'éclairer le sens de l'alinéa i). Il

note que l'alinéa i) (dernière phrase) prévoit la possibilité pour un fonctionnaire affecté dans son pays d'origine après avoir été en poste en dehors de ce pays, de recevoir la totalité ou une fraction de la prime de rapatriement. Ainsi, même un fonctionnaire en poste dans son pays d'origine, au moment de sa cessation de service peut si le Secrétaire général le juge à propos bénéficier de la prime.

L'alinéa d) de la disposition 109.5 prévoit que le paiement de la prime est subordonné à la preuve que le fonctionnaire "change de résidence en s'installant dans un pays autre que celui de son dernier lieu d'affectation" et "a établi sa résidence dans un pays autre que celui de son dernier lieu d'affectation". L'insistance est sur le lieu d'affectation et non sur la résidence.

XVI. Ces dispositions combinées avec le texte de l'annexe IV du Statut du personnel montrent que les conditions cumulatives, nécessaires et suffisantes, qui ouvrent aux fonctionnaires, que l'administration est tenue de rapatrier, le droit à la prime sont :

1. L'affectation hors du pays d'origine (sous réserve de l'aliné i) dernière phrase de la disposition 109.5 i);
2. L'installation lors de la cessation de service dans un pays autre que celui de l'affectation;  
et cette condition étant remplie
3. Un changement effectif du lieu de résidence quel qu'il soit, au moment de la cessation de service.

XVII. Comme l'a souligné le CCQA dans son étude du 18 décembre 1974, l'élément déterminant doit être le lieu où le fonctionnaire remplit ses obligations de service. Tel est, à mon avis, le sens des dispositions applicables. Le fonctionnaire affecté hors de son pays d'origine, a droit à la prime de rapatriement lorsqu'il prend sa retraite hors du pays d'affectation - que ce soit dans son pays d'origine ou dans tout autre pays. Il doit en outre, comme l'indique l'annexe IV, changer de résidence - c'est-à-dire effectuer un transfert de la résidence qu'il occupe au moment de la cessation de

service sans qu'il y ait lieu de distinguer si cette résidence se trouve dans le pays d'affectation ou non.

XVIII. Il relève que les dispositions pertinentes des règlements du personnel de l'UIT et de l'OMM sont rédigées dans des termes analogues à ceux du Règlement du personnel de l'ONU :

"2) Payments of repatriation grants shall be subject to the following conditions and definitions:

...

a) No payments shall be made ... to any staff member who is residing at the time of separation in his home country while performing his official duties" (Re. Reg;9.7 2 d) - UIT)

"b) N'ont droit à la prime de rapatriement ... les fonctionnaires qui, exerçant leurs fonctions officielles, résident au moment de la cessation de service dans leur pays d'origine" (disposition 194.1 g) OMM).

Or ces deux organisations interprètent ces dispositions comme visant les fonctionnaires qui résident dans leur pays d'origine où ils exercent leurs fonctions officielles.

XIX. Cette interprétation des textes applicables correspond à l'objectif poursuivi par l'octroi de la prime de rapatriement: permettre au fonctionnaire de faire face aux dépenses extraordinaires qu'entraîne son installation dans une nouvelle résidence; contacts professionnels ou d'affaires à renouer; abandon de la résidence occupée et obligations en résultant; dépenses de réinstallation.

XX. Je constate que la requérante remplit les conditions requises pour recevoir la prime de rapatriement.

Il n'est pas contesté qu'elle est un fonctionnaire que l'Organisation est tenue de rapatrier. Elle a toujours été affectée en dehors de son pays d'origine - la France - et en dernier lieu à Genève en Suisse. Lors de sa cessation de service elle a opéré le

transfert de sa résidence de Collonges-sous-Salève (zone située dans un rayon de 25km du Palais des Nations Unies) à Strasbourg (France). Elle a reçu paiement de ses frais de rapatriement.

XXI. J'ai noté ci-dessus les caractéristiques particulières du territoire français entourant la ville de Genève. Ce territoire français constitue en quelque sorte l'arrière pays de Genève, il est comme le dortoir de Genève. De très nombreux fonctionnaires internationaux en poste à Genève résident dans cette zone pour des raisons de commodité, de facilités de logement et de moindre coût de la vie. Collonges-sous-Salève fait de plus partie d'une Zone franche, dotée d'un statut international. Comme on l'a vu, Collonges-sous-Salève se trouve dans un rayon de 25km de Genève - et les résidents dans cette localité sont considérés par l'ONU, pour le recrutement, comme s'ils résidaient en Suisse.

XXII. Sauf l'ONU et le GATT, toutes les autres organisations internationales, dont le siège est à Genève, reconnaissent le droit à la prime de rapatriement à leurs fonctionnaires, affectés à Genève, résidant sur le territoire français voisin, qui prennent leur retraite hors du pays d'affectation. Cette situation entraîne une discrimination difficilement justifiable à l'égard des fonctionnaires appartenant à l'ONU. Une telle discrimination ne trouve pas appui sur une interprétation raisonnable des textes applicables aux fonctionnaires de l'ONU.

XXIII. Je rappelle que cette interprétation des textes applicables est adoptée par toutes les organisations de la famille des Nations Unies dont le siège est à Genève - à l'exception de l'ONU et du GATT.

Le Secrétaire du CCQA a, en effet, informé le Tribunal comme suit :

"1a) Les organisations dont le siège est à Genève, autres que l'ONU et le GATT, octroient la prime de rapatriement aux



fonctionnaires français affectés à Genève, qui résident en France et qui au moment de leur cessation de service, transfèrent leur résidence dans une autre région de France".  
(Souligné par moi)

Je conclus donc que la requérante a droit à la prime de rapatriement.

(Signatures)

Roger PINTO  
Vice-président

New York, le 13 novembre 1987

R. Maria VICIEN-MILBURN  
Secrétaire