



Tribunal administratif

Distr.: limitée
29 septembre 2006

Original: français

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1300

Affaire n° 1383

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Dayendra Sena Wijewardane, Vice-Président, assurant la présidence; M. Kevin Haugh; Mme Brigitte Stern;

Attendu que à la requête d'un membre du personnel de la Commission économique et sociale pour l'Asie de l'Ouest (ci-après appelé le CESAO), le Président du Tribunal a étendu au 31 janvier 2004 la limite de temps pour présenter sa requête devant le Tribunal ;

Attendu que, le 23 juin, 16 avril et 9 août 2004, respectivement, la requérante a présenté des requêtes ne remplissant pas les conditions formelles de l'article 7 du Règlement du Tribunal ;

Attendu que, le 19 novembre 2004, la requérante, après avoir effectué les corrections nécessaires, a déposé une autre requête dont les conclusions étaient en partie ainsi rédigées :

« II. Conclusions

... [En] tant que citoyenne Syrienne je n'étais pas autorisée à voyager en Iraq. ... Dans le *SEUL but d'éviter les difficultés politiques et mes peurs personnelles*, j'ai pris les mesures nécessaires pour changer ma nationalité d'origine en nationalité Libanaise, ... dès que cela a été possible pour ma sécurité.

J'aimerais être considérée comme une citoyenne Syrienne ...

Le déménagement de la CESAO en Iraq fut la raison principale pour le changement de ma nationalité Syrienne, autrement je n'aurais jamais pris les mesures nécessaires pour changer ma nationalité d'origine. J'ai des liens plus étroits et je suis plus fortement associée à la Syrie qu'au Liban. ... »

Attendu que, à la requête du défendeur, le Président du Tribunal a autorisé une extension de la limite de temps pour déposer sa réponse jusqu'au 31 mars 2005 ;

Attendu que le défendeur a déposé sa réponse le 24 mars 2005 ;

Attendu que l'exposé des faits, y compris le parcours professionnel, figurant dans le rapport de la Commission paritaire de recours (Commission paritaire) est en partie ainsi rédigé :

« États de service

... La [requérante] était entrée au service de l'Organisation le 7 novembre 1977 en vertu d'un engagement d'une durée déterminée de trois mois (...), en qualité d'agent de la classe G-3 recruté sur le plan local à la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) à Beyrouth (Liban). Elle était de nationalité syrienne. Son [engagement de durée déterminée] fut régulièrement prorogé [et, par la suite, elle fut promue à plusieurs reprises]. ... Le 28 décembre 1981, la [requérante] épousait un Libanais et changeait de nom ...

... En 1981, la CESAO fut réinstallée à Bagdad (Iraq). Avec effet au 1^{er} juillet 1982, la [requérante] fut mutée à Bagdad, ce qui lui valut le statut de fonctionnaire recrutée sur le plan international pouvant prétendre aux droits y afférents. À sa demande, sa nationalité syrienne fut changée en nationalité libanaise pour les besoins de [l'Organisation des Nations Unies], à compter du 3 novembre 1982. L'[engagement de durée déterminée de la requérante] devait par la suite être converti en nomination pour une période de stage, avec effet au 1^{er} janvier 1985, puis en engagement permanent à compter du 1^{er} octobre 1985. ...

... Le 1^{er} août 1991, à la suite du transfert du siège de la CESAO à Amman (Jordanie), la [requérante] fut réaffectée à Amman. Le lieu de son congé dans les foyers resta Beyrouth (Liban). ...

... Le 8 septembre 1997, la [requérante] était mutée à Beyrouth (Liban) où la Commission s'était réinstallée.

Exposé succinct des faits

... Dans un mémorandum daté du 14 avril 1999, adressé au Chef de la Section du personnel de la CESAO, la [requérante] demandait que la Commission approuve sa demande d'être à nouveau considérée par l'Organisation comme ayant la nationalité syrienne. Elle expliquait que lorsqu'elle avait changé sa nationalité syrienne pour prendre la nationalité libanaise, en 1982, c'était « en vue d'éviter les difficultés qu'éprouvaient, à l'époque, tous les voyageurs de nationalité syrienne qui voulaient se rendre à Bagdad, ... ». Avec le retour de la CESAO à Beyrouth (Liban), poursuivait-

1 La [requérante] avait pris la nationalité libanaise en vertu de la loi libanaise, qui prévoyait pour les conjoints de nationaux l'acquisition de la nationalité libanaise au bout d'un an de mariage. Sous le couvert d'un mémorandum daté du 10 mars 1983, adressé au Chef de la Section du personnel de la CESAO, la [requérante] présenta une copie de son passeport libanais, émis le 3 novembre 1982.

elle, « je me trouve forcée désormais de reprendre ma nationalité syrienne d'origine. Du même coup, je serai aussi en mesure d'aplanir quelques difficultés survenues dernièrement chez moi et notamment de régler une affaire d'héritage ».

... Dans un mémorandum daté du 20 août 1999 [, le Bureau de la gestion des ressources humaines indiquait] ce qui suit :

« Sur la base des renseignements qui lui ont été fournis, le Bureau ne voit aucune raison impérieuse de revenir sur la constatation antérieure, à savoir que c'est avec le Liban que cette fonctionnaire a « les liens les plus étroits » ce qui est le seul fondement dans la disposition pertinente du règlement sur lequel l'[Organisation des Nations Unies] ait reconnu sa nationalité libanaise »

... [et] ... en concluait ... que l'Administration de la CESAO devait expliquer à la [requérante] que la détermination du Bureau de la gestion des ressources humaines ne valait que pour les besoins de [l'Organisation] et qu'elle conservait toujours la nationalité de tout autre État dont elle l'aurait acquise. Le 30 août 1999, [la requérante était informée] de la décision du Bureau de ne pas accéder à sa demande de changement de nationalité pour les besoins de [l'Organisation].

... Dans un mémorandum daté du 3 février 2000, adressé au Chef du Groupe du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines, [la Chef de la Section du personnel de la CESAO] déclarait :

« [l]orsque la Commission fut transférée de Bagdad à Amman, en 1991, époque où la conjoncture politique évoquée par la fonctionnaire n'existait plus, [la requérante] ne demanda pas à retrouver sa nationalité d'origine. Ce n'est que 15 ans plus tard, alors que la Commission est réinstallée à Beyrouth et pour faciliter le règlement d'une succession en Syrie, que la fonctionnaire demande à présent à revenir à sa nationalité d'origine. »

Elle poursuivait en ces termes :

« En 1983, le changement de nationalité avait été approuvé au motif que c'était avec le Liban que [la requérante] avait les liens les plus étroits, conformément au Règlement du personnel; je ne vois rien dans les faits qui indique que ces rapports aient changé et je ne discerne pas les liens étroits de [la requérante] avec la Syrie. »... »

Le 25 février 2000 la requérante a saisi la Commission paritaire de New York.

La Commission paritaire a adopté son rapport le 20 janvier 2003. Ses considérations, conclusions et recommandations étaient en partie ainsi rédigées :

« Considérations

16. La requérante a soutenu qu'il n'y avait pas de règles l'empêchant de reprendre sa nationalité syrienne pour les besoins [de l'Organisation des Nations Unies]...

...

25. La Commission relève que la requérante possède deux nationalités, libanaise et syrienne, mais que depuis novembre 1982, elle a la nationalité libanaise pour les besoins [de l'Organisation des Nations Unies]. Elle relève aussi qu'en avril 1999 la requérante a demandé à l'Administration de la CESAO de l'autoriser à changer de

nationalité pour les besoins [de l'Organisation] et à reprendre sa nationalité syrienne, mais que sa demande a été rejetée. La question, pour la Commission, est de savoir s'il était raisonnable de la part de l'Administration de ne pas accéder à la demande de la requérante de reprendre sa nationalité syrienne pour les besoins [de l'Organisation des Nations Unies].

26. La disposition 104.8 b) du Règlement du personnel est ainsi conçue :

« Aux fins de l'application du Statut du personnel et du présent Règlement, un fonctionnaire ayant plusieurs nationalités est considéré comme le ressortissant du pays auquel, de l'avis du Secrétaire général, l'attachent les liens les plus étroits. »

27. La Commission considère qu'en cas de pluralité des nationalités, le Secrétaire général a compétence pour décider que la nationalité d'un pays avec lequel le fonctionnaire a les liens les plus étroits est sa nationalité pour les besoins [de l'Organisation des Nations Unies]. Elle considère aussi que, lorsque la requérante a demandé un nouveau changement de sa nationalité libanaise [pour les besoins de l'Organisation] afin de revenir à sa nationalité syrienne, il lui incombait de démontrer ... que les circonstances avaient si profondément changé que la Syrie avait remplacé le Liban comme pays avec lequel elle avait les liens les plus étroits.

28. La Commission conclut que la requérante n'a pas fourni les éléments de preuve requis à l'appui de sa demande de retour à la nationalité syrienne ...

29. À ce propos, la Commission note que si la requérante a demandé ce remplacement de sa nationalité libanaise [pour les besoins de l'Organisation des Nations Unies] par la nationalité syrienne, c'est en partie à cause de son affaire d'héritage qui n'était pas réglée en Syrie, « par suite de retards dus à des problèmes familiaux ». Néanmoins, la Commission ne voit rien dans les faits qui indique la moindre nécessité pour [la requérante] de remplacer la nationalité libanaise qui lui est reconnue pour les besoins [de l'Organisation des Nations Unies] par la nationalité syrienne en vue de faire valoir ses droits successoraux en Syrie, parce qu'elle possède toujours la nationalité syrienne aux yeux de l'État syrien, malgré le fait qu'elle est de nationalité libanaise pour les besoins [de l'Organisation des Nations Unies]. La Commission croit savoir qu'ayant la nationalité syrienne, la requérante jouit de tous les droits attachés à la qualité de Syrien, y compris celui de faire valoir ses droits successoraux en Syrie.

Conclusions et recommandations

...

31. La Commission ... *convient à l'unanimité* que, dès lors que la requérante n'avait pas démontré à la satisfaction du Secrétaire général qu'elle avait des liens plus forts avec la Syrie, il était raisonnable de la part de l'Administration, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de ne pas accéder à sa demande de nouveau changement de sa nationalité [pour les besoins de l'Organisation] en vue de revenir à la nationalité syrienne.

32. [La] Commission ne formule par conséquent aucune recommandation à propos du présent recours. »

Le 28 juillet 2003, le responsable du Département de la gestion a fait parvenir à la requérante copie du rapport et a informé celle-ci que le Secrétaire général souscrivait au

raisonnement et aux conclusions de la Commission paritaire et avait donc décidé d'accepter la décision unanime de cette dernière et de considérer son affaire comme close.

Le 19 novembre 2004, la requérante a déposé la requête susmentionnée auprès du Tribunal.

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

1. La CESAO a fait une erreur en approuvant son changement de nationalité sur la base de « ses liens plus forts » avec le Liban. En fait, ses premières préoccupations concernaient la sécurité.

2. La CESAO n'a pas indiqué d'autres critères que le mariage à un citoyen libanais pour déterminer ces liens.

3. Aucune règle ou règlement n'empêche un fonctionnaire de revenir à sa nationalité d'origine au moment de son recrutement par l'Organisation.

Attendu que le principal moyen du défendeur est le suivant :

La décision de l'Administration de ne pas approuver le retour à la nationalité syrienne de la requérante pour les besoins des Nations Unies était appropriée et totalement justifiée par les règlements applicables.

Ayant délibéré du 4 au 28 juillet 2006, le Tribunal rend le jugement suivant :

I. La requérante, née au Liban mais de nationalité syrienne, a été embauchée par l'ONU à Beyrouth (Liban) en 1997 en tant que fonctionnaire recrutée au niveau national à l'échelon G-3 dans le cadre de la CESAO. Elle s'est mariée le 28 décembre 1981 avec un Libanais. La même année, la CESAO fut délocalisée à Bagdad, et la requérante y fut transférée sous le statut de fonctionnaire recruté sur le plan international. Le siège de cette Organisation fut à deux reprises modifié, la première fois en 1991 lorsqu'il fut transféré à Amman (Jordanie), et la seconde fois lors de son déménagement à Beyrouth, en 1997. La requérante fut réassignée au nouveau siège de l'Organisation chaque fois qu'il changea de lieu.

La requérante présente au Tribunal une requête dans laquelle elle demande que lui soit accordé un retour à la nationalité syrienne dans le cadre des Nations Unies, qu'elle avait échangé, à partir du 3 novembre 1982, contre la nationalité libanaise. Cette modification serait rendue, selon elle, nécessaire par des raisons d'héritage et par l'entrée dans les études supérieures de ses enfants. Celles-ci requerraient qu'elle perçoive à nouveau l'indemnité pour frais d'études et l'indemnité d'expatriation propres au statut de fonctionnaire recruté au plan international qu'elle a perdu en 1997 lors de sa réaffectation à Beyrouth. Cette demande fut

rejetée par l'Administration le 20 août 1999, et par la Commission paritaire le 20 janvier 2003 dont le rapport fut approuvé par le Secrétaire général le 28 juillet 2003.

II. Le Tribunal doit déterminer si c'est à tort que l'Administration a refusé ce second changement de nationalité. Pour ce faire, il est nécessaire de se référer aux dispositions pertinentes du Statut du personnel régissant la nationalité des membres de l'Organisation, et en particulier l'article 104.8 (b), qui dispose : « [a]ux fins de l'application du statut du personnel et du présent règlement, un fonctionnaire ayant plusieurs nationalités est considéré comme le ressortissant du pays auquel, de l'avis du Secrétaire général, l'attachent les liens les plus étroits ».

Cette disposition donne compétence à l'Administration pour estimer quelle est la nationalité de ses fonctionnaires, bi- ou plurinationaux, la plus effective. Le Tribunal ne substituera pas son jugement au pouvoir discrétionnaire de l'Administration quant à l'appréciation de l'effectivité de la nationalité d'un fonctionnaire, sauf si ce pouvoir est utilisé de façon arbitraire ou abusive. En conséquence, la seule possibilité d'un nouveau changement de nationalité de la requérante serait soit l'erreur de l'Administration dans son estimation en 1982, soit l'apparition de nouveaux éléments depuis cette date justifiant que des liens plus étroits existent désormais avec un nouvel Etat. Le Tribunal va donc vérifier l'existence d'une telle erreur ou d'éléments nouveaux.

III. Le Tribunal va tout d'abord déterminer si la décision prise par l'Administration en 1982 était erronée. Le Tribunal tient d'abord à rappeler que, tel qu'il l'énonça dans son jugement n° 62, *Julhiard* (1955), sa faculté de révision se construit ainsi :

« [I]e Tribunal, *sans substituer son jugement à celui du Secrétaire général*, peu examiner si, raisonnablement, eu égard aux circonstances, le Secrétaire général a pu être d'avis que les liens les plus étroits existaient avec un pays donné ». (Souligné par le Tribunal.)

En l'espèce, le Tribunal constate que l'Administration semble avoir accepté sans examen particulier la demande présentée par la requérante en 1982. Il convient cependant de préciser que l'Administration n'a pas à engager des investigations approfondies pour ce qui est de savoir quelle est la nationalité la plus effective d'un fonctionnaire lorsque celui-ci personnellement demande spontanément la modification de son statut au sein de l'Organisation. En effet, le Tribunal estime que l'Administration est fondée à considérer comme la plus appropriée la nationalité pour laquelle l'intéressé fait une demande de reconnaissance, lorsque cette demande repose sur l'un des critères courant menant à un octroi de nationalité tel que le mariage, le lieu de naissance, ou autre.

Concernant la situation personnelle de la requérante, le Tribunal remarque que celle-ci semble dans les faits avoir des liens assez étroits avec le Liban. Il est en effet établi que la requérante est née au Liban (Beyrouth, 1951), y a travaillé dans la période de novembre 1977 à novembre 1981, mais surtout a épousé un ressortissant libanais le 28 décembre 1981. Le Tribunal remarque que le mariage de la requérante fut l'élément central utilisé par l'Administration dans son estimation, et qu'il fait partie du faisceau d'indices présenté ci-dessus. Par conséquent, et compte tenu de la pertinence des éléments de fait évoqués, le Tribunal ne voit pas en quoi la décision de 1982 de l'Administration serait entachée d'erreur d'appréciation. C'est donc à bon droit que l'Administration accéda à la demande de la requérante en 1982.

IV. Aujourd'hui, la requérante met en lumière les raisons de sécurité qui l'auraient poussé à demander cette modification. Lors de la période où le premier changement de nationalité fut effectué, la requérante fait état de l'existence d'une situation politique sensible existant entre la Syrie et l'Irak, et explique que :

« La principale raison pour laquelle j'ai changé ma nationalité syrienne est le fait que la CESAO a déménagé en Irak (...). Afin *UNIQUEMENT* d'éviter les difficultés politiques et de calmer mes craintes personnelles, j'ai engagé les démarches pour prendre la nationalité libanaise, qui est celle de mon mari, dès que j'ai été autorisée à le faire, dans l'intérêt de ma sécurité ».

Le Tribunal reconnaît la pertinence éventuelle d'un tel argument, mais estime que pour que la requérante puisse baser sa demande dessus, il eut été nécessaire de le soulever dès la première requête de changement de nationalité.

En effet, il apparaît, au vu de l'ensemble des pièces du dossier, que ces raisons n'ont pas été évoquées en 1982. L'on peut dès lors, à juste titre, se demander pourquoi elle n'en a pas fait usage dès sa première requête et s'est contentée d'invoquer son mariage avec un Libanais. En effet, lorsqu'en 1982 la requérante obtient un changement de nationalité, devenant libanaise alors qu'auparavant syrienne, il n'est fait mention d'aucune raison de sécurité. Plutôt, celle-ci a invoqué son mariage récent avec un ressortissant libanais. Ainsi, sous la loi libanaise, l'épouse d'un national de ce pays acquiert automatiquement la nationalité libanaise après une période de mariage d'un an. Le Tribunal note qu'en l'espèce, c'est bien un an après son mariage du 28 décembre 1981 que la requérante a demandé son changement de nationalité. Le Tribunal confirme donc qu'en 1982, l'Administration n'a pas tenu compte, dans la détermination de la nationalité qu'il convenait de retenir aux fins de l'ONU, de quelconques raisons de sécurité.

V. Le Tribunal va donc déterminer ensuite si c'est à juste titre que l'Administration a refusé le deuxième changement de nationalité en 1999. Il a déjà constaté que les raisons de sécurité n'avaient pas été explicitement énoncées en 1982. Mais l'eussent-elles été, le Tribunal

ne voit pas en quoi le fait de travailler à Beyrouth dans des conditions de sécurités différentes de celles de Bagdad serait un fait pertinent dans la détermination de la nationalité reconnue par l'Organisation. En effet, le danger pesant sur la requérante semblant varier selon l'Etat où elle exerce sa profession, le Tribunal ne voit pas comment ses nombreux déplacements et changements d'affectation seraient susceptibles d'avoir introduit des modifications dans la situation personnelle de la requérante la liant plus fortement avec un autre pays que celui dont elle avait choisi la nationalité dans le cadre des Nations Unies. Rien dans la situation personnelle de la requérante n'a changé pouvant justifier qu'elle soit aujourd'hui plus liée à la Syrie qu'au Liban.

VI. Certes, le Tribunal se doit de noter que le changement de nationalité syrienne à nationalité libanaise en 1982 n'a pas été effectué pour obtenir des avantages supplémentaires. En effet, à cette époque, le siège de la CESAO était situé en Irak, et la requérante aurait eu droit au statut de fonctionnaire recruté sur le plan international quelle que soit celle de ses deux nationalités qu'elle aurait utilisé, et aurait en conséquence touché de toute manière l'indemnité pour frais d'études et l'indemnité pour expatriation. Il ne saurait néanmoins en être dit autant quant à la seconde demande de changement de nationalité. En effet, si les raisons ayant réellement motivé le changement de nationalité de la requérante étaient sa sécurité, il aurait été plus logique de sa part de redemander la nationalité syrienne dès que le siège de la CESAO fut transféré à Amman en 1991. Cette requête n'est intervenue toutefois que lors de la délocalisation de cette Organisation à Beyrouth en 1997. Dès lors, le doute est permis quant aux réelles motivations de la requérante. Si elle invoque la présence de sa famille en Syrie et de ses visites fréquentes pour fonder ses liens avec cet Etat, il reste que l'essentiel de son argumentation repose sur la perte de l'indemnité pour frais d'études et de l'indemnité d'expatriation, des conséquences que cela implique vis à vis des études de ses enfants, et du fait que ses ressources propres sont insuffisantes pour les assurer, et qu'en outre, ainsi qu'elle l'écrit : « l'institution du mariage ne constitue pas non plus pour une femme une protection à toute épreuve, surtout au Moyen-Orient ». Il apparaît ainsi clairement que la requérante n'a réellement souhaité retrouver sa première nationalité que lorsqu'elle a perdu ses primes additionnelles en même temps que son statut de fonctionnaire recruté sur le plan international.

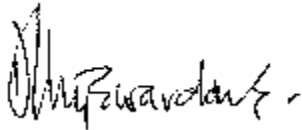
Le Tribunal en conclut donc que le motif principal du changement de nationalité de la requérante était son mariage, et non pas les raisons de sécurité mentionnées, puisqu'elles n'ont été invoquées que tardivement. En particulier, il ne ressort pas du dossier que sa situation maritale ait été modifiée, malgré les inquiétudes que la requérante semble exprimer quant à l'institution du mariage. Ainsi, puisque aucun changement n'est intervenu dans le statut marital de la requérante, il est logique d'en conclure qu'aucun changement n'est intervenu dans la

situation personnelle de la requérante du fait de ses réaffectations qui pourrait justifier une nouvelle modification de sa nationalité.

VII. En conclusion, le Tribunal souhaite affirmer qu'il n'est pas acceptable de tenter de profiter de changements successifs de nationalité et de statut au sein de l'Organisation dans le seul but de bénéficier au maximum des indemnités et autres primes offertes par l'Administration aux fonctionnaires recrutés sur le plan international.

VIII. Par ces motifs, le Tribunal rejette la requête dans son intégralité.

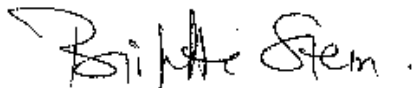
(Signatures)



Dayendra Sena **Wijewardane**
Vice-président, assurant la présidence

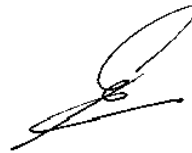


Kevin **Haugh**
Membre



Brigitte **Stern**
Membre

Genève, le 28 juillet 2006



Maritza **Struyvenberg**
Secrétaire