

**Tribunal administratif**

Distr. limitée  
6 février 2008  
Français  
Original : anglais

## TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1367

Affaire n° 1445

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,  
Président; M. Julio Barboza; M<sup>me</sup> Brigitte Stern;

Attendu que, le 4 novembre 2005, un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, a déposé une requête introductive d'instance devant le Tribunal dans laquelle il priait celui-ci, entre autres :

« 9. ... d'ordonner

a) Que [l'Organisation des Nations Unies] reconnaisse les États-Unis d'Amérique où [lui-même], [son] conjoint et [ses] enfants ont leur résidence permanente comme le pays d'origine aux fins du congé dans les foyers et [l']autorise à exercer [son] droit au congé dans les foyers dans ce même pays;

b) Que [l'Organisation des Nations Unies] verse [au requérant] une indemnité en réparation des difficultés financières et psychologiques que [lui-même] et [sa] famille ont subies ... du fait qu'[il] s'est vu refuser le droit de prendre son congé dans les foyers dans le pays où il a [sa] résidence permanente et où se trouvent [ses] attaches familiales et personnelles. »

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prolongé le délai imparti pour le dépôt de la réplique du défendeur jusqu'au 10 avril 2006 et à nouveau jusqu'au 10 mai 2006;

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le 24 avril 2006;

Attendu que le requérant a déposé des observations écrites le 31 mai 2006;

Attendu que l'exposé des faits, y compris les antécédents professionnels du requérant, figurant dans le rapport de la Commission paritaire de recours se lit comme suit :

« *Antécédents professionnels*

[Le requérant] est entré au service du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (HABITAT) en septembre 1996 en qualité d'expert des méthodes de planification et de gestion environnementales à la classe L-3 en vertu d'un engagement pour une durée limitée de six mois. En mars 1997, son engagement a été prolongé pour trois mois.

En juin 1997, son engagement pour une durée limitée a été converti en engagement pour une durée intermédiaire. Les années suivantes, son engagement a été prolongé à plusieurs reprises pour des périodes allant de trois mois à un an [et son titre fonctionnel a été modifié périodiquement].

...

En juin 2002, l'engagement pour une durée intermédiaire du requérant a été converti en engagement de durée déterminée relevant de la série 100 du Règlement du personnel lorsqu'il a été nommé au poste de spécialiste des établissements humains (formation), à la classe P-3, pour une durée de deux ans. [Par la suite], son engagement de durée déterminée a été renouvelé. ...

*Faits de la cause*

[Le requérant] fait appel ... d'une décision de [l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN)] de ne pas reconnaître les États-Unis d'Amérique comme son pays d'origine en vertu des dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel.

Le 19 janvier 1999, [le requérant] a écrit à l'ONUN pour demander que son adresse permanente aux États-Unis d'Amérique ... soit reconnue comme l'adresse de sa résidence aux fins du congé dans les foyers. Sa demande était accompagnée d'une volumineuse documentation, comme ["cartes vertes" américaines] pour les membres de sa famille, titre de propriété de son logement, certificats de scolarité, etc., pour démontrer qu'il avait coupé toute relation avec le pays dont il était ressortissant (l'Éthiopie) et avait définitivement fixé sa résidence et sa famille aux États-Unis d'Amérique.

Le 8 février 1999, il a été informé ... qu'il ne réunissait pas les conditions stipulées par la disposition 205.2 iii) a) du Règlement du personnel pour pouvoir prendre son congé dans les foyers dans un pays autre que celui dont il était ressortissant.

Le 15 février 1999, [le requérant] a répondu en demandant que son cas soit reconsidéré ... à la lumière de l'esprit de la disposition susmentionnée. Les années suivantes, il a réitéré cette demande à plusieurs reprises à l'ONUN ...

Le 22 juillet 2003, [le requérant] a écrit au [Bureau de la gestion des ressources humaines] du Siège ... pour demander que la décision de [l'ONUN] soit reconsidérée ... La réponse, reçue le 31 juillet, ... a confirmé le précédent refus de l'ONUN sur la base de la disposition 205.2 iii) a) du Règlement du personnel.

Le 12 septembre 2003, [le requérant] a demandé la révision administrative [de cette décision]. »

Le 9 décembre 2003, le requérant a formé un recours devant la Commission paritaire de recours de Nairobi. La Commission a adopté son rapport le 23 juin 2005. Ses considérations et sa recommandation se lisaient comme suit :

« *Considérations* :

La présente affaire est régie par la disposition 205.2 iii) a) du Règlement du personnel, lue dans le contexte de l'instruction administrative ST/AI/367 [du 15 octobre 1990, intitulée "Congé dans les foyers : changement du lieu de congé et changement du pays de congé dans les foyers"].

Les dispositions susmentionnées stipulent que trois conditions doivent être remplies pour qu'un fonctionnaire puisse modifier le pays dans lequel il est autorisé à prendre son congé dans les foyers, à savoir :

a) Que le fonctionnaire, pendant une période prolongée avant sa nomination, a eu sa résidence habituelle dans cet autre pays;

b) Que le fonctionnaire y a toujours d'étroites attaches familiales et personnelles; et

c) Troisièmement, que le fait pour le fonctionnaire d'y prendre son congé ne serait pas incompatible avec l'esprit de l'article 5.3 du Statut du personnel."

Il n'est pas contesté en l'occurrence que le requérant ne remplit pas la première condition, qui est d'avoir eu, pendant une période prolongée avant sa nomination, sa résidence habituelle aux États-Unis.

Le requérant fait valoir que ne pas reconnaître que ses circonstances personnelles ont changé après qu'il est entré au service de l'Organisation en ne reconnaissant pas les États-Unis comme étant son nouveau pays de résidence viole l'esprit des dispositions régissant le congé dans les foyers.

À la suite de son analyse, la Commission est parvenue à la conclusion que l'argumentation du requérant est dénuée de fondement.

...

... La Commission ne peut pas suivre le requérant dans son raisonnement, à savoir que l'application de la disposition 205.2 iii) a) pourrait aller à l'encontre de l'esprit de l'ensemble de la disposition 205.2. La principale raison pour laquelle il est accordé aux fonctionnaires un congé dans les foyers n'est pas de leur permettre de préserver leurs attaches familiales, bien que cela soit indubitablement, pour la plupart des fonctionnaires, l'une des conséquences indirectes du congé dans les foyers. La principale raison de l'octroi d'un congé dans les foyers est le souhait de l'Organisation des Nations Unies de veiller à ce que ses fonctionnaires préservent leurs attaches culturelles avec leurs pays d'origine, ce qui est jugé souhaitable au sein d'une organisation qui dépend si étroitement de la mobilité et des échanges multiculturels.

Étant ainsi convenu que la disposition 205.2 iii) a) du Règlement du personnel ne va pas à l'encontre d'une norme hiérarchiquement plus élevée et

est compatible avec l'esprit de l'ensemble de la disposition 205.2, la Commission est parvenue à la conclusion qu'il n'est pas possible d'interpréter celle-ci autrement qu'en se référant à son libellé. La Commission outrepasserait son mandat si elle méconnaissait le libellé clair et dépourvu d'ambiguïté de cette disposition en recommandant qu'un changement du lieu de résidence *après* la nomination soit considéré comme produisant les mêmes effets qu'un changement de résidence avant l'entrée en fonctions à l'Organisation. ...

Il s'ensuit qu'en ne faisant pas droit à la demande du requérant tendant à ce qu'un autre pays soit considéré comme le pays du congé dans les foyers, l'ONUN a agi conformément aux dispositions applicables [du Statut et du Règlement du personnel], de sorte que le présent recours doit être rejeté.

### **Recommandation**

À la lumière des considérations et conclusions qui précèdent, la Commission recommande au Secrétaire général de rejeter le présent recours. »

Le 14 septembre 2005, le Secrétaire général adjoint à la gestion a communiqué copie du rapport de la Commission paritaire de recours au requérant et a informé celui-ci que le Secrétaire général souscrivait aux constatations et aux conclusions de la Commission et avait décidé d'accepter sa recommandation unanime et de ne donner aucune autre suite à son recours.

Le 4 novembre 2005, le requérant a déposé la requête introductive d'instance susmentionnée devant le Tribunal.

Attendu que le principal argument du requérant est le suivant :

L'Administration lui a refusé le droit d'exercer son droit au congé dans les foyers dans le pays où sa famille a sa résidence permanente et où il considère être domicilié.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. Le requérant ne répond pas à l'une des conditions visées par la disposition 205.2 iii) a) du Règlement du personnel, de sorte que le défendeur ne peut pas envisager d'autoriser le requérant et les membres de sa famille qui remplissent les conditions requises à se rendre aux fins du congé dans les foyers dans un pays autre que celui dont le requérant est ressortissant.

2. Le requérant ne s'est vu refuser aucun de ses droits dans le contexte du congé dans les foyers et ne peut prétendre à aucune indemnité en réparation du préjudice financier, moral ou autre que lui-même et les membres de sa famille auraient subi.

Le Tribunal, ayant délibéré du 1<sup>er</sup> au 21 novembre 2007, rend le jugement suivant :

I. Le 19 janvier 1999, le requérant, ressortissant éthiopien titulaire d'un engagement pour une durée intermédiaire relevant de la série 200 du Règlement du personnel, a officiellement demandé que son adresse aux États-Unis soit considérée comme le lieu de son congé dans les foyers. À l'appui de cette demande, il a fourni les "cartes vertes" américaines des membres de sa famille ainsi que le titre de propriété de son logement et des certificats de scolarité. Le 8 février, toutefois, il a

été informé qu'il ne répondait pas aux conditions stipulées par la disposition 205.2 iii) a) du Règlement du personnel pour pouvoir prendre son congé dans les foyers dans un pays autre que celui dont il était ressortissant. Après des années de correspondance avec l'Administration, le requérant a, le 12 septembre 2003, demandé la révision administrative de la décision de ne pas autoriser, comme il l'avait demandé, le changement du lieu de son congé dans les foyers et, le 9 décembre, il a formé un recours devant la Commission paritaire de recours de Nairobi. Dans son rapport du 23 juin 2005, la Commission est parvenue à la conclusion que l'argumentation du requérant était dénuée de fondement étant donné qu'il n'avait pas établi qu'il avait eu sa résidence habituelle aux États-Unis pendant une période prolongée avant sa nomination, comme l'exigeait le Règlement du personnel. Le 14 septembre, le requérant a été informé que le Secrétaire général avait accepté les constatations et les conclusions de la Commission paritaire de recours. C'est de cette décision que le requérant fait maintenant appel devant le Tribunal.

II. Le requérant fait valoir que, depuis qu'il est entré au service de l'Organisation des Nations Unies en tant que ressortissant éthiopien, il s'est fixé un nouveau lieu de résidence, pour lui-même et pour les membres de sa famille. Les États-Unis sont devenus le centre autour duquel gravitent sa vie et celle de toute sa famille. C'est là où il est propriétaire d'un logement, où sa femme s'occupe de ses enfants, où ses enfants vont à l'école et où il participe à la vie de la communauté. Du fait de ces nouvelles conditions de vie, le requérant soutient que le pays dont il est ressortissant, l'Éthiopie, n'est plus un point de référence pertinent pour sa famille et que toutes ses attaches se trouvent aux États-Unis, où lui-même et sa famille ont leur résidence permanente. Le requérant soutient qu'il devrait être autorisé à passer son congé, précieux et durement gagné, aux États-Unis, alors même que le pays dont il est ressortissant est l'Éthiopie. Il demande que les États-Unis soient reconnus comme étant le pays de son congé dans les foyers.

III. Le Tribunal ne manque pas d'être sensible à la situation dans laquelle se trouve le requérant, mais le clair libellé de la disposition 205.2 du Règlement du personnel, telle que celle-ci est actuellement rédigée, est – regrettablement de son point de vue – un obstacle. La disposition 205.2 c) iii) du Règlement du personnel stipule ce qui suit :

« Le Secrétaire général peut :

a. Autoriser comme pays d'origine, aux fins de la présente disposition, un pays autre que celui dont le fonctionnaire est ressortissant, dans des cas exceptionnels et s'il y a des raisons impérieuses de le faire. Pour pouvoir bénéficier de cette disposition, l'intéressé est tenu de fournir au Secrétaire général la preuve que, pendant une période prolongée avant sa nomination, il a eu sa résidence habituelle dans cet autre pays, qu'il y a toujours d'étroites attaches familiales et personnelles et que le fait d'y prendre son congé ne serait pas incompatible avec l'esprit de l'article 5.3 du Statut du personnel. »

Le Règlement du personnel stipule en termes qui ne laissent place à aucune erreur que le pays du congé dans les foyers est le pays dont l'intéressé est ressortissant, sauf « dans des cas exceptionnels et s'il y a des raisons impérieuses ». Il se peut fort bien que le requérant se soit trouvé dans de telles circonstances, mais le Règlement du personnel subordonne également à une autre condition le pouvoir du Secrétaire

général de considérer en outre le pays comme son « pays d'origine », l'intéressé devant apporter la preuve « que, pendant une période prolongée avant sa nomination, il a eu sa résidence habituelle dans cet autre pays ».

La disposition 205.2 c) iii) est développée par l'instruction administrative ST/AI/367, dont les paragraphes 6 et 7 sont ainsi conçus :

« 6. Conformément [au Règlement du personnel], le pays du congé dans les foyers est le pays dont le fonctionnaire est ressortissant. Le Secrétaire général peut toutefois, dans des cas exceptionnels et s'il y a des raisons impérieuses de le faire, autoriser un fonctionnaire à prendre son congé dans les foyers dans un pays autre que celui dont il est ressortissant, comme indiqué ci-dessous.

7. Pour qu'un fonctionnaire puisse être définitivement autorisé à prendre son congé dans les foyers dans un pays autre que celui dont il est ressortissant, les conditions fixées dans [le Règlement du personnel] doivent être réunies, c'est-à-dire que l'intéressé est tenu de fournir au Secrétaire général la preuve :

a) Que le fonctionnaire, pendant une période prolongée avant sa nomination, a eu sa résidence habituelle dans cet autre pays;

b) Que le fonctionnaire y a toujours d'étroites attaches familiales et personnelles; et

c) Troisièmement, que le fait pour le fonctionnaire d'y prendre son congé ne serait pas incompatible avec l'esprit de l'article 5.3 du Statut du personnel.

Lorsqu'un tel changement est autorisé, l'Organisation prend à sa charge les frais de voyage et de transport jusqu'au pays nouvellement désigné comme pays d'origine. »

Le Tribunal rappelle à ce propos le libellé de l'article 5.3 du Statut du personnel, qui dispose ce qui suit : « Les fonctionnaires qui remplissent les conditions requises bénéficient d'un congé dans les foyers une fois tous les deux ans. ... Les fonctionnaires qui sont en poste dans leur pays d'origine ou qui continuent de résider dans leur pays d'origine n'ont pas droit au congé dans les foyers ». De l'avis du Tribunal, le libellé de cet article du Statut du personnel n'affecte en rien l'interprétation susmentionnée du Règlement du personnel.

IV. Le requérant, tout simplement, ne remplit pas les conditions stipulées par les dispositions précitées, et il ne l'ignore d'ailleurs aucunement. Il ne conteste pas qu'il ne résidait pas aux États-Unis avant sa nomination, condition essentielle à tout changement du lieu de son congé dans les foyers.

Dans son jugement n° 509, *Hamadeh-Banerjee* (1991), le Tribunal a estimé

« qu'au lieu d'être fondés sur une interprétation plausible de l'une des dispositions applicables, les arguments de la requérante semblent reposer sur l'idée que sa situation personnelle lui ouvrait en quelque sorte droit à une dérogation à ces dispositions au moment des faits. Or, l'octroi de dérogations relève du pouvoir discrétionnaire du défendeur et non pas du Tribunal. Ce n'est que lorsqu'il est établi – ce qui n'est pas le cas en l'espèce – que le défendeur a mal usé de son pouvoir discrétionnaire en s'inspirant de considérations illicites ou non pertinentes ou en se fondant sur une erreur importante de fait ou de droit que le Tribunal consent à se prononcer. »

De même, en l'espèce, le requérant ne peut pas persuader le Tribunal de statuer en sa faveur étant donné que le Tribunal n'est pas à même de déterminer qu'il avait droit à ce qu'il soit dérogé aux règles applicables.

Le Tribunal rappelle son jugement n° 1109, *Wollstein* (2003), affaire dans laquelle une fonctionnaire avait été autorisée de prendre son congé dans les foyers non plus en Allemagne mais au Chili, comme cas exceptionnel, conformément à la disposition 105.3 d) iii) du Règlement du personnel (disposition qui est le pendant, dans la série 100 du Règlement du personnel, de la disposition 205.2 c) iii) susmentionnée). Il rappelle cependant que les circonstances de cette affaire étaient tout à fait différentes, la requérante, *Wollstein*, n'ayant jamais vécu en Allemagne, pays dont elle était ressortissante, mais ayant résidé au Chili depuis sa plus tendre enfance.

V. Le requérant fait valoir que l'« esprit » de la disposition pertinente du Règlement du personnel milite en sa faveur et que l'autoriser à prendre son congé dans les foyers dans un nouveau pays n'affecterait aucunement l'objet de cette disposition. Le Tribunal ne peut pas souscrire à cette argumentation. La Commission paritaire de recours a rejeté un raisonnement semblable, constatant que

« La principale raison pour laquelle il est accordé aux fonctionnaires un congé dans les foyers n'est pas de leur permettre de préserver leurs attaches familiales, bien que cela soit indubitablement, pour la plupart des fonctionnaires, l'une des conséquences indirectes du congé dans les foyers. La principale raison de l'octroi d'un congé dans les foyers est le souhait de l'Organisation des Nations Unies de veiller à ce que ses fonctionnaires préservent leurs attaches culturelles avec leurs pays d'origine, ce qui est jugé souhaitable au sein d'une organisation qui dépend si étroitement de la mobilité et des échanges multiculturels. »

Le Tribunal est du même avis, relevant en outre que l'Organisation a toujours parlé du « congé dans les foyers » et pas d'un « congé familial ». Il se peut fort bien que la famille du requérant ait actuellement sa résidence aux États-Unis, mais son « pays d'origine » aux fins du règlement interne de l'Organisation demeure l'Éthiopie. Le fait qu'il souhaite rendre visite à sa famille aux États-Unis n'est pas un élément pertinent pour l'Organisation lorsqu'il s'agit de déterminer quel est son pays « d'origine ». Le Tribunal relève à ce propos que si l'intention du Règlement était seulement d'autoriser les fonctionnaires à rendre visite à leur famille immédiate, beaucoup de fonctionnaires ne pourraient jamais prendre de tels congés dans la mesure où les membres de leur famille résident avec eux à leur lieu d'affectation. Il est clair que l'objet du congé dans les foyers est de permettre aux fonctionnaires de préserver leurs attaches avec le pays dont ils sont ressortissants.

VI. Dans l'affaire *Hamadeh-Banerjee* (ibid.), Le Tribunal a considéré que

« La plupart [des arguments de la requérante] sont fondamentalement viciés par le fait que celle-ci ... ne tient pas compte de ce que le Tribunal a pour fonction de déterminer si les dispositions du Règlement du personnel et des instructions connexes ont été correctement appliquées et si le pouvoir discrétionnaire raisonnable conféré au Secrétaire général pour l'application des dispositions réglementaires et l'octroi des dérogations a été exercé d'une manière licite ou si son exercice s'est trouvé entaché par quelque vice ou erreur de fait. La jurisprudence constante du Tribunal selon laquelle celui-ci

n'est pas habilité à méconnaître les dispositions du Règlement du personnel ou à y déroger s'applique manifestement à la présente espèce.»

En l'espèce, le requérant peut aspirer à deux solutions possibles : soit le défendeur doit convenir de faire une exception en sa faveur, soit le Règlement du personnel doit être modifié. Il n'appartient pas au Tribunal de déterminer si une exception doit être faite ou si les règles pertinentes doivent être modifiées. Le Tribunal souscrit à la conclusion de la Commission paritaire de recours selon laquelle celle-ci « outrepasserait son mandat si elle méconnaissait le libellé clair et dépourvu d'ambiguïté de cette disposition en recommandant qu'un changement du lieu de résidence *après* la nomination soit considéré comme produisant les mêmes effets qu'un changement de résidence avant l'entrée en fonctions à l'Organisation », dans la mesure où une telle initiative signifierait que la Commission, en pareil cas, « ne se bornerait plus à interpréter la façon dont peuvent être appliquées les dispositions du Statut et du Règlement du personnel, mais les modifierait en fait, ce qui n'entre pas dans son mandat » et considère, de même, que son propre mandat ne l'y autorise pas. Comme il l'a déclaré dans son jugement n° 1145, *Tabari* (2003),

« À la différence d'une association ou d'un syndicat du personnel, ni une commission paritaire de recours, ni le Tribunal ne peut être utilisé par un fonctionnaire pour faire pression sur l'Administration ou essayer de persuader celle-ci de procéder à ce que le fonctionnaire considère comme des améliorations de ses conditions de travail ou de ses conditions d'emploi, à moins que le fonctionnaire ne puisse établir que la situation dont il se plaint découle de l'inobservation de ses conditions d'emploi ou de la violation ou l'inobservation d'un de ses droits. Tant la Commission paritaire de recours que le Tribunal font partie du système de justice interne dont le premier objectif est de réparer les injustices en matière d'emploi et d'ordonner des mesures correctives au profit des fonctionnaires qui établissent qu'une de leurs conditions d'emploi ou qu'un de leurs droits en la matière a été violé. »

VII. Par ces motifs, la requête est rejetée dans son intégralité.

(Signatures)

Dayendra Sena **Wijewardane**  
Vice-Président

Julio **Barboza**  
Membre

Brigitte **Stern**  
Membre

New York, le 21 novembre 2007

Maritza **Struyvenberg**  
Secrétaire