



Tribunal administratif

Distr.
LIMITEE

AT/DEC/1041
30 novembre 2001

ORIGINAL : FRANÇAIS

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 1041

Affaire No 1061 : CONDE ESTUA

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suite : M. Mayer Gabay, Président; M. Omer Yousif Bireedo;

Mme Brigitte Stern;

Attendu que le 26 janvier 1999, Mme Maria Lydia Hayde Conde Estua, ex-épouse de M. Mohamed Ahmed Awad, ancien fonctionnaire du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après dénommé HCR) et un participant de la Caisse commune des pensions des Nations Unies, a déposé une requête qui ne remplissait pas toutes les conditions de forme prescrites par l'article 7 du Règlement du Tribunal;

Attendu que le 5 juillet 1999, la requérante, après avoir procédé aux régularisations nécessaires, a de nouveau introduit une requête contenant les conclusions suivantes :

"a) La requérante prie le Tribunal d'ordonner la production par le HCR de l'avis du Bureau des affaires juridique des Nations Unies à New York qui a servi de base à la décision contenue dans la lettre de ..., Directrice, Division de la gestion des ressources humaines du HCR en date du 29 mai 1998, continuant à reconnaître Mme Pizurki comme conjointe survivante de M. Awad, rejetant de ce chef la demande de la requérante.

La requérante prie également le Tribunal de bien vouloir autoriser la procédure orale conformément à l'article 15 de son Règlement...

b) La requérante demande l'annulation de la décision du HCR du 29 mai 1998 et la reconnaissance par le HCR de sa qualité de seule conjointe légitime survivante de M. Awad.

c) La requérante, en sa qualité de seule conjointe légitime survivante de M. Awad, demande à bénéficier de tous les droits à indemnités dus à ce titre par le HCR, y compris sa participation à l'Assurance mutuelle contre la maladie et les accidents du personnel des Nations Unies, avec paiement des intérêts dus pour le retard avec lequel ces paiements seront effectués par rapport à la date où les droits auraient dû être reconnus. Ces indemnités comprennent, entre autres, la somme due conformément à la disposition 109.10 du Règlement du personnel aux 'enfants à charge et le conjoint survivant', s'élevant à environ 40,000 [dollars] (...).

...

e) La requérante demande le remboursement des dépenses qu'elle a dû encourir pour soumettre son cas aux instances internes du HCR et au Tribunal administratif."

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prorogé le délai pour le dépôt de la réplique jusqu'au 31 décembre 1999 puis, successivement, jusqu'au 31 janvier 2001;

Attendu que le 8 juin 2000, Helena Berinda Pizurki-Awad, veuve de M. Mohamed Ahmed Awad, a introduit une requête demandant à intervenir dans l'affaire au titre de l'article 19 du Règlement du Tribunal, dans laquelle elle prie le Tribunal de "rejeter les demandes de Mme Conde Estua et maintenir la décision prise par le HCR de continuer à me reconnaître comme 'la conjointe à charge de M. Awad depuis le 26 novembre 1999 ... et la conjointe survivante de M. Awad ... après le décès de celui-ci le 30 mars 1995'";

Attendu que le défendeur a produit sa réplique le 10 janvier 2001;

Attendu que la requérante a déposé des observations écrites le 20 avril 2001;

Attendu que le 22 et le 24 octobre 2001, le défendeur a présenté des pièces supplémentaires;

Attendu que le Tribunal a décidé, le 29 novembre 2001, qu'il n'y aurait pas de procédure orale en l'affaire;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

M. Mohamed Ahmed Awad est entré au HCR le 11 février 1979 et a été en poste dans divers lieux d'affectation jusqu'à son décès à Genève, alors qu'il était en fonctions, le 30 mars 1995.

M. Awad s'est marié pour la première fois le 12 décembre 1963 avec une Allemande, avec laquelle il a eu un fils. Il a répudié sa première épouse au Caire, devant le Bureau de notariat du Caire, le 7 mai 1967.

Le 22 août 1967, M. Awad a épousé civilement la requérante devant le Bureau de notariat du Caire et ultérieurement dans le cadre d'une cérémonie religieuse. Dans deux documents produits par la requérante, M. Awad était désigné comme célibataire au moment de son second mariage. Un autre fils est né de cette union. Par la suite, les époux ont décidé de vivre séparés, sans toutefois rendre cette séparation officielle.

Le 26 novembre 1989, M. Awad a divorcé de la requérante, en son absence et sans l'en informer, par un acte de répudiation (*talaq*), et sans lui verser l'indemnisation pécuniaire requise. Le même jour, M. Awad a épousé l'intervenante, une ressortissante des États-Unis résidant à Genève, qui s'est convertie à l'islam, devant le Cadi (juge religieux) de Djibouti.

Le 18 septembre 1990, M. Awad et l'intervenante ont adopté une petite fille, qui a par la suite été reconnue par le HCR comme l'enfant légalement adoptée du fonctionnaire.

Le 5 décembre 1994, M. Awad a modifié la formule P-2, "Designation, Change, or Revocation of Beneficiary" (Désignation, changement ou radiation de bénéficiaire), substituant le nom de l'intervenante à celui de la requérante. Le 30 mars 1995, M. Awad est décédé intestat dans sa résidence genevoise.

Dans une lettre datée du 28 avril 1995, l'Administrateur principal du personnel du HCR a informé Me Rouvinet, avocate de la requérante, que selon le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies "toutes les sommes qui lui sont dues sont versées au(x) bénéficiaire(s) qu'il a désigné(s) dans les conditions prévues par le Règlement du personnel et les statuts de la Caisse commune des pensions du personnel."

Le 8 mai 1995, Me Rouvinet a informé la Conseillère juridique principale de la Division de la gestion des ressources humaines du HCR que la requérante contestait que l'intervenante soit l'épouse légitime de feu M. Awad.

Le 25 septembre 1995, Me Carron, avocate au Barreau de Genève, informait le HCR que par décision du 25 août 1995, la Chambre des tutelles de Genève l'avait désignée aux fonctions d'administratrice d'office de la succession de M. Awad. Il appartenait à Me Carron de sauvegarder l'intégralité de la succession jusqu'à ce qu'une décision ou un arrangement soit pris relativement à la détermination précise et définitive des divers héritiers.

Le 5 octobre 1995, la Conseillère juridique principale de la Division de la gestion des ressources humaines informait Me Ducrest, qui avait remplacé Me Rouvinet, que sa cliente ne pouvait pas poursuivre son action devant un tribunal suisse mais devait la soumettre à la Commission paritaire de recours des Nations Unies. Elle indiquait en outre que l'affaire serait transmise au Bureau des affaires juridique de l'Organisation des Nations Unies à New York, qui devait donner un avis sur la validité des mariages et divorces de M. Awad conformément à la pratique de l'Organisation.

Le 7 novembre 1995, la Conseillère juridique principale de la Division de la gestion des ressources humaines répondait à Me Carron. Elle rappelait les termes de la disposition 112.5 b) du Règlement du personnel concernant les bénéficiaires désignés par le défunt. Elle précisait que cette désignation ne s'appliquait qu'aux prestations autres que celles à verser par la Caisse des pensions et celles à verser, conformément à la disposition 109.10 du Règlement du personnel, aux "enfants à charge et [au] conjoint survivant". Il restait à déterminer par l'Organisation laquelle des deux femmes serait considérée comme le "conjoint survivant". Le Secrétariat de la Caisse des pensions lui avait fait savoir qu'au cas où l'Organisation reconnaîtrait que M. Awad avait deux épouses au moment de son décès, la pension serait partagée.

Le 8 mai 1996, la Conseillère juridique principale du Bureau de la gestion des ressources humaines a informé la requérante que, selon la pratique de l'Organisation des Nations Unies, la validité du divorce et du (des) mariage(s) devait être examinée conformément au droit de l'État dont le fonctionnaire concerné était ressortissant (donc, en l'espèce, le droit somalien). Cependant, comme l'Organisation des Nations Unies ne reconnaissait alors aucune autorité gouvernementale somalienne, le Bureau des affaires juridiques n'était pas en mesure de transmettre l'affaire à la Mission permanente de la Somalie auprès de l'Organisation des Nations Unies ni au Ministère des affaires étrangères de ce pays. Pour la même raison, le Bureau ne pouvait pas non plus admettre comme preuve

l'attestation datée du 11 décembre 1995 fournie par la section consulaire de la Mission permanente de la Somalie à Genève, que l'intervenante lui avait transmise. Pour sortir de cette impasse, la Conseillère juridique principale proposait de partager avec l'intervenante la somme due au conjoint survivant, soit environ 40 000 dollars.

Le 22 juillet 1996, Me Carron a informé la Conseillère juridique principale de la Division de la gestion des ressources humaines que ni elle-même ni la requérante n'étaient opposées à un compromis avec le HCR, à condition toutefois qu'il règle l'intégralité des problèmes en suspens, et pas seulement celui de la prestation en faveur du conjoint survivant.

Le 24 septembre 1996, la Conseillère juridique principale de la Division de la gestion des ressources humaines a informé Me Carron que la somme de 23 400 dollars avait été divisée entre les bénéficiaires désignés par M. Awad. La somme due en application de la disposition 109.10 du Règlement du personnel aux "enfants à charge et [au] conjoint survivant", s'élevant à environ 40 000 dollars, n'avait pas encore été payée en l'absence d'accord entre les deux personnes concernées.

Le 29 mai 1998, la Directrice de la Division de la gestion des ressources humaines du HCR a informé la requérante que "le HCR s'est assuré que le divorce et le remariage de M. Awad, qui ont eu lieu dans la République de Djibouti, sont juridiquement valables dans cet État", et que le HCR avait décidé de continuer à reconnaître l'intervenante comme conjointe survivante du défunt.

Le 30 juillet 1998, la requérante a demandé que cette décision soit réexaminée.

Le 1er octobre 1998, la requérante a été informée que le Secrétaire général acceptait que son cas soit présenté directement au Tribunal.

Le 5 juillet 1999, la requérante a introduit la requête susmentionnée devant le Tribunal.

Attendu que les faits de la cause, en ce qui concerne l'intervenante, sont les suivants :

L'intervenante s'est mariée avec M. Awad le 29 novembre 1989, le jour même où le divorce de ce dernier avec la requérante a été prononcé, et où l'intervenante s'est convertie à l'islam. Comme l'attestent les formules administratives P-5 pertinentes, M. Awad a dûment informé l'Administration du personnel du HCR de son divorce et de son remariage,

et du fait qu'il avait adopté une petite fille. Le 26 novembre 1989 et le 16 janvier 1990, respectivement, l'intervenante et la petite fille ont été reconnues comme personnes à charge de M. Awad.

Environ deux semaines après le décès de M. Awad, la Conseillère juridique principale de la Division de la gestion des ressources humaines a informé l'intervenante par téléphone que la requérante contestait la validité de son divorce à Djibouti ainsi que celle du mariage de l'intervenante avec M. Awad. La requérante affirmait être la seule conjointe survivante de M. Awad.

Le 8 juin 2000, l'intervenante a introduit la requête aux fins d'intervention susmentionnée.

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

1. La requérante est la seule conjointe survivante de feu M. Awad.
2. La répudiation unilatérale de la requérante par M. Awad, dont elle n'a été informée ni avant ni après, est invalide. De ce fait, le mariage entre M. Awad et l'intervenante est nul et non avenue.

3. Comme au moment pertinent l'Organisation des Nations Unies ne reconnaissait aucune autorité gouvernementale somalienne, le HCR ne pouvait transmettre l'affaire à la Mission permanente de la Somalie auprès de l'Organisation des Nations Unies ou au Ministère des affaires étrangères pour avis. En conséquence, le HCR ne devait pas accepter comme preuve l'attestation fournie par la Mission permanente de la Somalie, que l'intervenante lui a transmise.

4. L'affirmation du défendeur selon laquelle "le divorce et le remariage de M. Awad, qui ont eu lieu dans la République de Djibouti, sont juridiquement valables dans cet État" est sans fondement et incompatible avec la position qu'il a prise s'agissant de vérifier la validité du divorce et du mariage subséquent au regard du droit somalien.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. Les positions adoptées par le HCR ne sont pas incohérentes. Le fait qu'en l'absence d'autorité somalienne reconnue aucune appréciation faisant autorité de la validité du divorce et du remariage ne pouvait être obtenue n'empêchait pas le HCR d'analyser les

faits de la cause sur la base des documents existants et à la lumière du droit applicable, et de tirer ses propres conclusions.

2. Selon la pratique de l'Organisation des Nations Unies, ce n'est pas la loi nationale du conjoint mais seulement celle du fonctionnaire qui est prise en considération, puisque c'est le statut du fonctionnaire qui détermine la relation de l'Organisation avec l'intéressé et les personnes éventuellement à sa charge.

3. Le Tribunal n'est pas une instance devant laquelle la conformité d'une législation nationale à des conventions internationales et au droit international peut être judiciairement contestée.

Attendu que les principaux arguments de l'intervenante sont les suivants :

1. Comme le divorce de M. Awad de sa première épouse n'a pris effet que le 4 mai 1971, il n'était ni célibataire ni divorcé au moment où il a épousé la requérante.

2. La validité du divorce et du remariage à Djibouti ne devrait pas être contestée au motif que le for le plus avantageux aurait été recherché (*forum shopping*).

3. Comme M. Awad avait officiellement notifié au HCR son divorce et son remariage, l'affirmation de la requérante selon laquelle elle n'était au courant ni de l'un ni de l'autre n'est ni plausible ni réaliste.

Le Tribunal, ayant délibéré du 5 au 30 novembre 2001, rend le jugement suivant:

I. Cette affaire met en cause deux femmes qui se déclarent toutes deux être l'épouse survivante d'un employé de l'ONU décédé en 1995 sans laisser de testament, afin de toucher certaines des sommes d'argent distribuées à la suite de ce décès par l'Organisation.

II. La disposition 112.5 b) du Règlement du personnel prévoit qu'"en cas de décès d'un fonctionnaire, toutes les sommes qui lui sont dues sont versées au(x) bénéficiaire(s) qu'il a désigné(s) dans les conditions prévues par le Règlement du personnel et les statuts de la Caisse commune des pensions du personnel". M. Awad a changé la désignation des bénéficiaires peu après la répudiation de la requérante et son mariage avec l'intervenante, de la façon suivante : l'intervenante (90 %) et ses trois enfants, Mlle Zoulayene Pizurki-Awad

(5 %), qu'il a adoptée avec l'intervenante, ainsi que l'enfant de la requérante, M. Antonio Awad Mohamed (2,5 %) et l'enfant de la première épouse allemande du fonctionnaire décédé, élevé par la requérante, M. Ismaël Awad Mohamed (2,5 %). Aucune contestation n'est donc soulevée par cette première prestation : une somme de 23 400 dollars des États-Unis a ainsi été répartie en septembre 1996, en fonction de la répartition prévue.

III. Cependant, la désignation à laquelle il est fait référence ci-dessus s'applique uniquement aux prestations autres que celles devant être versées par la Caisse des pensions des Nations Unies et celles devant être versées, conformément à la disposition 109.10 du Règlement du personnel aux enfants à charge et au conjoint survivant.

IV. En ce qui concerne les prestations devant être versées par la Caisse commune des pensions et plus particulièrement la pension de la veuve qui est due au "conjoint survivant", la Caisse commune a indiqué que si le fonctionnaire décédé avait deux "conjoints survivants", la pension serait partagée. Cependant, cette question n'est pas pour l'instant présentée au Tribunal, dans la mesure où la soumission directe de l'affaire n'a été acceptée que par le Secrétaire général, et non par la Caisse commune des pensions; de ce fait, l'affaire devrait être soumise d'abord au Comité mixte de la Caisse des pensions ou au Comité permanent du Comité mixte, avant de pouvoir éventuellement être présentée au Tribunal.

V. La seule question soumise au Tribunal est donc de savoir qui doit être considérée comme l'épouse survivante pour les besoins de la disposition 109.10 du Règlement du personnel. En ce qui concerne les prestations devant être versées, conformément à cette disposition, aux enfants à charge et au conjoint survivant, les deux fils de la requérante n'étant plus des enfants à charge, seuls sont concernés ici la jeune fille adoptée de M. Awad et "le conjoint survivant". La somme en question s'élève à environ 40 000 dollars des États-Unis. Le défendeur indique dans sa réponse du 10 janvier 2001 que cette disposition ne permet la reconnaissance que d'une seule veuve :

"... contrairement à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies qui peut reconnaître deux veuves, le Règlement du personnel (disposition 109.10, a) i)) n'admet qu'un conjoint survivant pour chaque fonctionnaire."

La disposition 109.10 concerne le moment auquel le fonctionnaire perd le bénéfice de son traitement et des indemnités et autres avantages qui sont liés à son statut de fonctionnaire, en cas de séparation de service. Des règles particulières s'appliquent lorsque la séparation de service résulte d'un décès d'un fonctionnaire en service et que celui-ci a des enfants à charge et un conjoint survivant : la date de cessation des versements est repoussée en ce cas, pour éviter une rupture trop brutale dans les sources de revenus et autres avantages, de façon proportionnelle aux années de service. Ainsi pour neuf années au service de l'Organisation, ceux que le fonctionnaire laisse sans son traitement au moment de son décès, auront le droit de percevoir son salaire - et de conserver le bénéfice des autres indemnités et avantages - pendant encore neuf mois après le décès. Il est donc dans la logique de cet article que les sommes perçues à ce titre soient versées à un seul conjoint survivant, celui qui est reconnu par l'ONU et dont le train de vie est brutalement atteint par le décès de son conjoint.

VI. C'est la question de savoir laquelle des deux femmes, la requérante ou l'intervenante, doit être juridiquement considérée comme l'épouse survivante, que le Tribunal est appelé à résoudre.

VII. Le Tribunal tient à clairement affirmer qu'il n'entre pas dans sa compétence de régler les complexes questions de droit international privé soulevées dans cette affaire. La détermination de la validité du mariage et de la répudiation de la requérante comme du mariage de l'intervenante met en effet en cause : la détermination selon le droit international privé des règles de conflit applicables; l'interprétation de la charia, le droit religieux musulman, en tenant compte des différentes écoles d'interprétation, l'école sunnité et l'école chiite notamment, sur lesquelles le Tribunal a reçu de savantes expertises; l'application éventuelle de la Convention de La Haye pour la reconnaissance des divorces et séparations légales du 1er juin 1970, en vertu de laquelle une condition de reconnaissance du divorce dans un État partie est l'existence d'un lien juridique avec l'État où le mariage est célébré; l'appréciation de la portée de l'attestation diplomatique obtenue de l'intervenante de la Mission permanente de la Somalie auprès des Nations Unies à Genève (selon laquelle il pourrait sembler que la répudiation de la requérante est valable comme le serait le mariage de l'intervenant) dans la mesure où il ne s'agit pas là d'un jugement ayant l'autorité de chose

jugée, que le Tribunal serait tenu de respecter; l'interprétation autonome par le Tribunal de la loi somalienne, applicable selon la pratique de l'ONU aux questions personnelles concernant M. Awad, en particulier de la loi somalienne du 11 janvier 1975 adoptée pour protéger les femmes d'une répudiation unilatérale, qui exige que l'homme obtienne l'autorisation d'un tribunal avant de pouvoir prononcer une répudiation par *talaq*, condition qui n'a clairement pas été remplie, ce qui soulève la question de la prise en compte de cette loi par l'attestation précitée. La simple énumération non exhaustive des questions soulevées par la détermination de la validité des différents actes matrimoniaux effectués au cours de son existence par M. Awad indique clairement qu'elles ne sont pas du ressort du Tribunal.

VIII. Cependant, pour les besoins administratifs, l'ONU prend en considération les relations de famille et considère en particulier qu'une seule femme peut bénéficier des avantages et bénéfices de l'ONU. Il n'est pas contesté que la pratique de l'Organisation en ce qui concerne la loi applicable aux questions personnelles concernant un fonctionnaire des Nations Unies est la loi personnelle, c'est-à-dire la loi de l'État national du fonctionnaire. En l'espèce, la loi en vertu de laquelle doit être examiné le remplacement de la requérante par l'intervenante comme épouse de M. Awad en 1989 est la loi somalienne.

IX. Le Tribunal va examiner l'action du défendeur par rapport au changement annoncé par M. Awad de son régime matrimonial en 1989. Le défendeur a pris note en 1989 du remplacement de la requérante par l'intervenante comme épouse de M. Awad, en se référant aux certificats de répudiation et de mariage délivrés par les autorités de Djibouti, qui lui ont été remis par le fonctionnaire aujourd'hui décédé. Le défendeur a agi de bonne foi, sur la base de documents officiels dûment transmis. Rien ne lui permettait de remettre en doute ces documents officiels. Cette appréciation par l'Administration semble rétroactivement confirmée *prima facie* par l'attestation diplomatique postérieurement obtenue par l'intervenante.

X. Mais un des facteurs déterminants qui confirme aux yeux du Tribunal la justesse de la position adoptée par l'Administration lorsqu'elle a traité l'intervenante comme l'épouse de M. Awad à partir de 1989, est qu'elle a simultanément traité la requérante comme épouse

divorcée et que cela n'a suscité aucune réaction de la part de la requérante. En particulier, sur un plan très concret, en conséquence de ce remplacement, la requérante a perdu le bénéfice de l'assurance maladie de l'Organisation. Or, si elle avait alors considéré qu'elle restait l'épouse officielle de M. Awad, bien qu'elle sût qu'il vivait maritalement avec une autre femme, nul doute qu'elle aurait protesté et aurait insisté alors pour être considérée comme la seule épouse légitime. Ce point est d'autant plus crucial que ses enfants eux continuaient à bénéficier de la protection du système d'assurances médicales de l'ONU, ce qui a certainement dû attirer son attention sur le fait que leur situation n'était pas la même que la sienne et que par conséquent sa situation juridique par rapport à son mari avait changé.

XI. Le Tribunal estime donc que rien ne permet de remettre en cause, le traitement, pour les besoins de la disposition 109.10, de l'intervenante comme épouse survivante. Il en résulte que les sommes dues en application de la disposition 109.10 doivent être versées à l'épouse survivante qui vivait avec le fonctionnaire au moment de son décès, ce qui est parfaitement conforme à la finalité des dispositions de cet article mises en évidence au paragraphe V ci-dessus.

XII. En prenant cette décision, pour les besoins de l'administration et le versement de sommes d'argent dues en vertu d'une disposition particulière du Règlement du personnel, le Tribunal ne prétend pas se prononcer sur les droits respectifs de la requérante et de l'intervenante concernant d'autres aspects en litige de la succession de M. Awad.

XIII. Le Tribunal estime enfin qu'en raison des complexités particulières de l'affaire, soulignées au paragraphe X de son jugement, il lui apparaît opportun de déroger à la pratique selon laquelle il n'accorde pas en général de remboursement de frais d'avocat et de procédure surtout à la partie qui succombe. Cette politique énoncée dans le document A/CN.5/R.2 du 18 décembre 1950 se fondait sur la simplicité des procédures devant le Tribunal, mais prévoyait aussi des exceptions à la règle générale. Le Tribunal estime que cette affaire fait partie des cas exceptionnels et accorde donc des dépens à la partie perdante, comme il l'a déjà fait dans les affaires antérieures. (Voir jugements No 237, *Powell* (1979); No 665, *Gonzales de German* (1994).)

XIV. Pour les raisons précitées, le Tribunal :

1. Déclare que, pour les besoins de la disposition 109.10 du Règlement du personnel, c'est l'intervenante qui doit être considérée comme "l'épouse survivante";

2. Accorde, en raison des difficultés particulières de l'affaire, qu'il considère comme des circonstances exceptionnelles, une somme de 5 000 dollars des États-Unis à la requérante à titre de dépens;

3. Rejette toutes les autres demandes.

(Signatures)

Mayer GABAY
Président

Omer Yousif BIREEDO
Membre

Brigitte STERN
Membre

New York, le 30 novembre 2001

Maritza STRUYVENBERG
Secrétaire