Nations Unies

AT

Tribunal administratif

Distr.
LIMITÉE

AT/DEC/656
21 juillet 1994

FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 656

Affaires No 637 : KREMER
No 642 : GOURDON

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Samar Sen, président; M. Francis Spain; M. Mayer Gabay;

Attendu que le 4 décembre 1991, Henri Julien Kremer, ancien fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, a introduit une requête dans laquelle il priait le Tribunal, entre autres :

> "... d'ordonner au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de me verser la prime de rapatriement à laquelle j'ai droit conformément à la disposition 109.5 du Règlement du personnel, augmentée des intérêts courus à compter de ma cessation de service.
>
> ..."

Attendu que le défendeur a produit sa réplique le 11 mars 1992;

Attendu que le requérant a déposé des observations écrites le 10 avril 1992;

Attendu qu'à la demande d'Alain André Marie Gourdon, ancien membre du Corps commun d'inspection (CCI), le Président du Tribunal a, avec l'assentiment du défendeur, prorogé successivement jusqu'aux 31 octobre 1991 et 31 janvier 1992 le délai prescrit pour l'introduction d'une requête devant le Tribunal;

Attendu que, le 12 décembre 1991, le requérant Gourdon a introduit une requête dans laquelle il priait le Tribunal, entre autres :

> "...
>
> ... d'annuler la décision prise par le Chef du service du personnel de l'ONUG et maintenue par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui me dénie tout droit au paiement d'une prime de rapatriement.
>
> ..."

Attendu que le défendeur a produit sa réplique le 5 mars 1992.

Attendu que le requérant a déposé des observations écrites le 5 juin 1992;

Attendu que, le 17 juin 1993, le Tribunal a décidé de reporter l'examen des affaires et de poser des questions au défendeur, lequel y a répondu le 25 août 1993;

Attendu qu'en novembre 1993, le Tribunal a décidé de reporter à nouveau l'examen des affaires et que, le 9 février 1994, il a posé des questions supplémentaires au défendeur, lequel y a répondu le 9 mars, le 30 mars et le 6 avril 1994;

Attendu que les faits des causes sont les suivants :

Le requérant Kremer, ressortissant français, est entré au service de l'Organisation des Nations Unies le 29 avril 1971 comme traducteur stagiaire à la classe P-2 en vertu d'un engagement pour une durée déterminée d'un an. Il a ensuite reçu un engagement de stage, puis un engagement permanent à compter du 1er avril 1973. Son lieu d'affectation était New York. La formule de notification administrative émise lors de son recrutement spécifiait notamment qu'il avait "droit à la prime de rapatriement" pour être rapatrié en

France. Son lieu de congé dans les foyers était Paris (France). Après avoir été affecté pendant un an à la Commission économique pour l'Afrique à Addis-Abeba, du 1er juillet 1976 au 30 juin 1977, il est rentré au Siège et a été promu à la classe P-4 comme réviseur à compter du 1er avril 1981. Le requérant a ensuite été affecté à la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique à Bangkok, à partir du 11 janvier 1983, puis réaffecté à l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) comme traducteur à compter du 13 août 1985. Le requérant a démissionné de l'Organisation le 7 mai 1991.

Pendant son service à l'ONUG, le requérant habitait Prévessin-Moëns, ville française située dans la "zone franche du pays de Gex et de la Haute-Savoie", adjacente à Genève. Dans un mémorandum du 10 août 1987, un administrateur du personnel a fait savoir au requérant, qui avait demandé à bénéficier d'un congé dans les foyers, que :

> "... Le Règlement du personnel de l'ONU (disposition 105.3, alinéa a)) prévoit le droit au congé dans les foyers pour les fonctionnaires ayant le statut non local et résidant en dehors de leur pays d'origine. Dans votre cas, étant de nationalité française et résidant en France à partir du 15 octobre 1985, vous avez malheureusement perdu le droit au congé dans les foyers dont vous jouissiez durant vos services dans les autres lieux d'affectation.
>
> D'autre part, je saisis l'occasion pour vous rappeler que durant votre résidence en France vous n'aurez non plus droit à la prime de rapatriement..."

Lors de sa cessation de service, le requérant n'a pas touché la prime de rapatriement. Dans la notification administrative de décharge émise à cette occasion, il était dit, à la rubrique 17, qu'il n'avait pas droit à la prime de rapatriement parce qu'il avait "résidé en France du 15.10.85 jusqu'à la date de la cessation de service". À la rubrique 15 de cette notification, il était dit qu'après avoir quitté le service, le requérant résiderait à Paris.

Dans une lettre datée du 14 mai 1991 le requérant demandait au Secrétaire général de réexaminer la décision administrative lui refusant paiement de la prime de rapatriement

et, en cas de maintien de la décision, de l'autoriser à porter le différend directement devant le Tribunal administratif.

Le 6 septembre 1991, le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines a fait savoir au requérant que le Secrétaire général avait décidé de maintenir la décision de ne pas lui verser la prime de rapatriement et qu'il l'autorisait à soumettre directement l'affaire au Tribunal administratif.

Le 4 décembre 1991, le requérant a introduit devant le Tribunal la requête susmentionnée.

Le requérant Gourdon, ressortissant français, a été élu par l'Assemblée générale et nommé par le Secrétaire général membre du Corps commun d'inspection (CCI). Il a reçu un engagement pour une durée déterminée de cinq ans commençant le 1er janvier 1986 et prenant fin le 31 décembre 1990. Le CCI et son secrétariat sont situés à Genève. Pendant son service au CCI, et au moment de la cessation de service, le requérant habitait à Veigy-Foncenex (France), dans la "zone franche du pays de Gex et de la Haute-Savoie", adjacente à Genève.

Le 23 novembre 1990, le requérant a demandé au Chef du personnel de l'ONUG le paiement de la prime de rapatriement prévue à la disposition 109.5 du Règlement du personnel et à l'annexe IV du Statut du personnel.

Dans une réponse du 3 décembre 1990, le Chef du personnel a informé le requérant que la disposition 109.5 du Règlement du personnel n'autorisait pas le paiement de la prime de rapatriement aux fonctionnaires qui résidaient dans leur pays d'origine au moment de la cessation de service. Il indiquait encore qu'étant ressortissant français résidant en France, le requérant était exclu du bénéfice de cette indemnité aux termes de cette disposition. Il ajoutait : "La notion de 'zone franche' concerne exclusivement certaines réglementations douanières, mais ne confère aucun statut international ni n'affecte en quoi que ce soit la souveraineté de la France sur son propre territoire..."

Le 26 décembre 1990, le requérant a demandé au Secrétaire général de réexaminer la décision administrative de ne pas lui accorder la prime de rapatriement et, si sa réponse était négative, de l'autoriser à saisir directement le Tribunal administratif.

Le 18 avril 1991, le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines a informé le requérant que le Secrétaire général avait décidé de maintenir la décision de ne pas lui verser la prime de rapatriement et qu'il l'autorisait à soumettre directement l'affaire au Tribunal administratif.

Le 12 décembre 1991, le requérant a introduit devant le Tribunal la requête susmentionnée.

Attendu que les principaux arguments des requérants sont les suivants :

1. Une lecture littérale et logique de la disposition 109.5 du Règlement du personnel tend à indiquer que cette clause vise uniquement les fonctionnaires qui résident et exercent leurs fonctions officielles dans leur pays d'origine. C'est le cas, par exemple, des ressortissants français employés par l'UNESCO à Paris.

2. La décision Rigoulet (jugement No 408 (1987)) viole le principe de l'égalité et ne correspond pas à la pratique d'autres organisations internationales à Genève.

3. Les fonctionnaires français sont victimes d'une double discrimination, fondée sur la nationalité et le lieu de résidence.

Attendu que les arguments du défendeur sont les suivants :

1. Le Tribunal devrait maintenir l'interprétation récente qu'il a donnée de la disposition 109.5 i) dans l'affaire Rigoulet en excluant le paiement de la prime de rapatriement aux fonctionnaires résidant dans leur pays d'origine au moment de la cessation de service.

2. Le requérant ne peut prétendre avoir ignoré qu'il perdrait son droit à la prime de rapatriement du fait de sa résidence en France.

Le Tribunal, ayant délibéré à Genève le 10 juin 1993, à New York du 20 octobre au 16 novembre 1993 et à Genève du 22 juin au 21 juillet 1994, rend le jugement suivant :

I. Les points soulevés par les requérants étant identiques, le Tribunal examinera les deux requêtes conjointement. Le défendeur n'a pas contesté la compétence du Tribunal à l'égard du requérant Gourdon, membre du CCI, et a prié le Tribunal de statuer sur la demande de celui-ci.

II. Ayant étudié les pièces versées au dossier des deux présentes affaires et les documents relatifs à la décision Rigoulet (jugement No 408 (1987)), le Tribunal considère que les requérants ont droit à la prime de rapatriement pour les raisons exposées ci-après.

III. Le défendeur fonde son refus de verser aux requérants la prime de rapatriement sur son interprétation de la disposition 109.5 i) du Règlement du personnel. Le Tribunal est bien d'avis que toute la question tourne autour de la façon dont il faut interpréter la disposition 109.5 i) du Règlement du personnel, qui se lit comme suit :

> "N'ont 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. 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."

Les autres textes pertinents concernant la prime de rapatriement sont la disposition 109.5 d) du Règlement du personnel et l'annexe IV du Statut du personnel, qui se lisent comme suit :

Disposition 109.5 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. ..."

Annexe IV

"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. ..."

IV. En matière d'interprétation, un principe important veut que l'effort d'élucidation porte sur l'intégralité du texte, et non sur un passage isolé, car la signification d'un passage peut être éclairée par d'autres passages du même texte. Aussi la disposition 109.5 i) du Règlement du personnel devrait-elle être interprétée par rapport au contexte et en tenant compte d'autres dispositions, notamment la disposition 109.5 d), et l'annexe IV du Statut du personnel. En d'autres mots, on ne peut aboutir à une interprétation correcte que si l'on examine l'ensemble des dispositions, sans isoler l'une ou l'autre de celles-ci. Un exemple permettra d'illustrer ce principe d'interprétation : s'il est question dans un passage d'un acte de l'obligation de "donner avis" de celui-ci, on peut comprendre qu'un avis verbal suffira. Mais si un autre passage dispose que l'acte doit être "signifié" on peut en inférer que le premier passage visait un avis écrit. (Maxwell on Interpretation of Statutes, 12e édition, p. 59 et 60).

V. Tant la disposition 109.5 d) que l'annexe IV, mentionnent expressément le lieu d'affectation que le fonctionnaire doit quitter pour avoir droit à la prime de rapatriement. Ces textes ne subordonnent le droit à la prime à aucune condition de nationalité. La condition nécessaire et suffisante à cet effet est de quitter le pays du "lieu d'affectation". La manière dont l'ONU interprète la disposition 109.5 i) du Règlement du personnel en

faisant dépendre de la "résidence" le droit à la prime aboutit à des conséquences illogiques et injustes, car elle ne tient pas compte des autres dispositions pertinentes.

VI. Le Tribunal considère que l'opinion de la majorité du Tribunal dans l'affaire Rigoulet concernant l'interprétation de la disposition 109.5 i) du Règlement du personnel doit s'entendre comme visant le cas de fonctionnaires exerçant leurs fonctions officielles dans leur pays d'origine. Autrement, l'expression "exerçant leurs fonctions officielles" serait superflue. Il y a lieu de rejeter une interprétation d'une disposition qui aboutirait à ignorer une partie du texte. En outre, comme M. Roger Pinto l'a fait observer dans son opinion dissidente, "selon une règle d'interprétation constante, les dispositions à interpréter doivent produire un effet utile" (paragraphe XIII). Le Tribunal estime que l'opinion de M. Roger Pinto devrait s'imposer dans les présentes affaires.

VII. Lorsqu'on examine les dispositions qui régissent le droit à la prime de rapatriement, il faut partir de l'objectif auquel cette prime répond. Celui qui interprète un texte doit s'efforcer de mettre au jour la véritable intention de ceux qui l'ont rédigé.

VIII. Il apparaît que la prime de rapatriement a été introduite dans la foulée de la Commission Fleming en 1949, suite à la constatation qu'à la cessation de service, les fonctionnaires de l'ONU devaient faire face à des dépenses extraordinaires. Le mode de calcul de la prime doit retenir l'attention du Tribunal. Cette question faisait partie des attributions du Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA), qui a précisé, entre autres, que chaque période de six mois de service dans le pays d'origine (non souligné dans le texte) faisait perdre au fonctionnaire le droit à un an de prime de rapatriement. Ainsi, le fait de travailler dans son pays d'origine privait un fonctionnaire du droit à la prime de rapatriement, le temps de service ainsi passé étant décompté. On peut déduire de

ce qui précède que le lieu d'affectation est l'élément déterminant dans le calcul de la prime de rapatriement.

IX. Comme indiqué dans Rigoulet, le Chef du Service du personnel de l'Organisation météorologique mondiale (OMM), répondant à un mémorandum de l'association de son personnel qui posait déjà en 1969 la question de savoir si les ressortissants français résidant dans la zone frontalière française avaient droit à la prime de rapatriement, observait ceci :

> "'Pour ce qui est de l'UIT [Union internationale des télécommunications], 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'." (Voir Rigoulet, opinion dissidente de M. Roger Pinto, par. VI).

Le Chef du Service du personnel préconisait l'adoption d'une telle position pour l'OMM, estimant qu'elle était "logique et équitable".

X. Comme indiqué également dans Rigoulet, le CCQA, appelé lui aussi à se prononcer sur la question de la prime de rapatriement, a examiné ce point dans un rapport du 18 décembre 1974. Il a déclaré ceci :

> "'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.'" (Voir Rigoulet, opinion dissidente, par. VIII).

Aussi le CCQA a-t-il conclu que la règle la plus simple consistait à se référer au lieu d'affectation pour accorder la prime de rapatriement, à condition que le fonctionnaire en question ait été recruté à l'origine en dehors de la zone adjacente à Genève. C'est le cas des deux requérants dans la présente affaire.

XI. La conclusion selon laquelle le pays du lieu d'affectation constitue le facteur déterminant a été affirmée une fois de plus par le Président du CCQA à la trente-huitième session de la Commission de la fonction publique internationale, lorsqu'il a rappelé que les conditions d'emploi du régime commun étaient fondées, notamment, sur l'idée que les droits des fonctionnaires avaient pour assise le lieu d'affectation. Ceci s'appliquait non seulement au rapatriement, mais aussi à d'autres conditions d'emploi comme la mobilité et la sujétion (paragraphe 139, trente-huitième session).

XII. C'est pourquoi, ce que l'Organisation avait véritablement en vue en élaborant ces dispositions du Règlement du personnel, c'était d'octroyer aux fonctionnaires une prime pour les aider à faire face aux frais de réinstallation, en prenant comme point de départ le pays du lieu d'affectation. En s'établissant à Paris, les deux requérants ont dû faire face à des frais de réinstallation. En leur refusant la prime de rapatriement sur la base de son interprétation de la disposition 109.5 i) du Règlement du personnel, l'Organisation va à l'encontre du but visé par le Règlement.

XIII. Le défendeur soutient que sa position se fonde sur l'"application pure et simple" de la disposition 109.5 i) du Règlement du personnel. Selon lui, cette disposition vise les fonctionnaires qui exercent leurs fonctions officielles dans un pays autre que leur pays d'origine, tout en résidant dans leur pays d'origine. Toutefois, aux yeux du Tribunal, une telle application littérale d'une règle n'est possible que si la règle elle-même est claire et dépourvue d'ambiguïté. La phrase : "N'ont droit à la prime de rapatriement ... les fonctionnaires ... exerçant leurs fonctions officielles" doit s'entendre comme visant les fonctionnaires qui exercent leurs fonctions officielles dans leur pays d'origine (non souligné dans le texte). Si l'on accepte cette interprétation, la prime peut être refusée lorsque les fonctionnaires exercent leurs fonctions officielles dans leur pays d'origine et résident dans celui-ci.

XIV. De surcroît, l'interprétation du défendeur est incompatible avec le libellé de l'Annexe IV du Statut du personnel, qui dispose, entre autres, que "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".

XV. Le Tribunal estime que la réinstallation et le paiement correspondant de la prime de rapatriement doivent s'envisager en fonction du lieu d'affectation et non du lieu où le fonctionnaire réside. Une personne qui continue de résider dans le pays du lieu d'affectation n'a pas droit à la prime de rapatriement. Il est donc logique que les fonctionnaires qui se réinstallent dans un pays autre que celui du lieu d'affectation aient droit à la prime de rapatriement. Les deux requérants intéressés se sont réinstallés en France, à Paris.

XVI. Le libellé de la disposition 109.5 i) du Règlement du personnel se prête de toute évidence à deux interprétations. Le Tribunal estime devoir rejeter l'interprétation qui

produirait un résultat déraisonnable et adopter l'interprétation qui produirait un résultat raisonnable et juste. (C'est l'interprétation qui a été adoptée par M. Roger Pinto dans son opinion dissidente figurant dans le jugement Rigoulet.) On ne peut imputer au Tribunal l'intention de produire un résultat déraisonnable ou injuste, lorsqu'il est possible d'adopter une autre interprétation aboutissant à un résultat équitable. (Maxwell, supra p. 199, 203, 208).

XVII. Ce raisonnement semble avoir été reconnu et adopté par la quasi-totalité des organisations internationales dont le siège est à Genève et dont le règlement du personnel contient des dispositions analogues. Il est un fait que ces organisations internationales qui font partie du système des Nations Unies versent la prime de rapatriement à tous les fonctionnaires français en poste à Genève et résidant sur le territoire français adjacent lorsqu'ils changent de résidence en se réinstallant ailleurs en France. Le principe de l'égalité de traitement s'applique en l'occurrence. Seuls l'ONU et le GATT ont adopté une politique différente et refusent de reconnaître l'existence de ce droit dans de tels cas.

XVIII. Le Tribunal suit les requérants lorsqu'ils soutiennent que cette politique de l'ONU et du GATT constitue une discrimination et viole de ce fait le principe fondamental de l'égalité. Le refus de verser la prime de rapatriement constitue une double discrimination fondée sur la nationalité et le lieu de résidence, qui ne trouve pas de justification aux yeux du Tribunal.

XIX. En ce qui concerne le principe stare decisis, le Tribunal n'est pas convaincu qu'il ne peut pas revenir sur une de ses propres conclusions antérieures. En effet, dans de nombreux pays, les tribunaux ont le droit de se déjuger et ne manquent pas d'exercer ce droit. À l'exception de l'ONU et du GATT, la présente décision du Tribunal va dans le

sens de la politique suivie par la plupart des organisations internationales dont le siège est à Genève.

XX. Le Tribunal conclut donc que les deux requérants ont droit à la prime de rapatriement et il ordonne que celle-ci leur soit versée à chacun d'eux.

XXI. S'il lui advient de réexaminer les dispositions pertinentes, l'Administration serait bien inspirée de les modifier pour tenir compte de l'idée de distance liée à la réinstallation. Ce genre de considération mérite qu'on s'y arrête davantage que sur le point de savoir si la réinstallation implique le franchissement d'une frontière.

XXII. Par ces motifs, le Tribunal ordonne au défendeur de verser au requérant Kremer et au requérant Gourdon la prime de rapatriement à laquelle ils ont droit conformément à la disposition 109.5 du Règlement du personnel et à l'annexe IV du Statut du personnel.

(Signatures)

Francis SPAIN
Membre

Mayer GABAY
Membre

Genève, le 21 juillet 1994

R. Maria VICIEN-MILBURN
Secrétaire

* * * * *

OPINION DISSIDENTE DE M. SAMAR SEN

À mon grand regret, mon opinion diffère résolument de celle de la majorité du Tribunal sur des points de droit comme de fait.

I. La toile de fond

a) Le problème que le Tribunal a dû examiner à la suite des requêtes de MM. Kremer et Gourdon ne date pas d'aujourd'hui. Sans entrer dans le détail des raisons importantes et complexes, auxquelles la géographie n'est pas étrangère, qui expliquent cet état de choses, force est de constater que les organisations du système des Nations Unies (lequel englobe toutes les institutions spécialisées) subordonnent l'octroi de la prime de rapatriement à des règles différentes. Ces dernières années, on espérait que la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) proposerait des règles uniformes en la matière, mais elle ne l'a toujours pas fait.

b) Les lignes qui suivent sont extraites du rapport de la CFPI pour l'année 1993 (A/48/30) :

> "La Commission a décidé de faire savoir à l'Assemblée qu'elle avait examiné les pratiques suivies par les organisations à cet égard et que :
>
> a) Les pratiques suivies étaient conformes aux dispositions du Règlement et du Statut du personnel des organisations concernées, tels qu'adoptés par leurs organes directeurs;
>
> b) L'harmonisation des pratiques nécessiterait une révision, soit du Règlement et du Statut du personnel des institutions spécialisées sises à Genève, soit des parties pertinentes du Règlement et du Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies;
>
> c) Le choix à faire entre la pratique actuelle de l'ONU et celle des institutions spécialisées semblait être une décision de politique générale plutôt qu'une décision d'ordre technique;

d) Si l'Assemblée générale souhaitait que la Commission poursuive l'examen de la question, celle-ci pourrait le faire sur la base de la décision que l'Assemblée générale pourrait prendre au sujet de l'alinéa c) ci-dessus."

L'Assemblée générale a pris note de ce rapport en 1993 et l'a renvoyé à la CFPI pour qu'elle poursuive l'examen de la question. Le passage reproduit ci-dessus était précédé d'un paragraphe qui résumait l'examen de la question par la Commission. Le présent jugement a choisi d'ignorer tout cela, bien que la CFPI soit l'organe chargé d'assurer l'harmonisation des statuts et règlements applicables aux fonctionnaires soumis au régime commun.

c) De même, lorsqu'il s'agit d'interpréter certaines dispositions - lesquelles ont fait l'objet d'un examen minutieux et détaillé dans le passé -, le jugement s'efforce de régler le problème dans un sens donné, sans attendre que l'Assemblée générale, voire la CFPI, aient indiqué dans quel sens le système des Nations Unies devrait évoluer. L'Assemblée générale doit encore décider s'il convient d'assurer une harmonisation et, si c'est le cas, quelles sont les méthodes à employer à cet effet. Le présent jugement anticipe sur la décision que prendra l'Assemblée générale et prétend fixer les modalités d'une uniformisation. Cette manière de procéder ne se justifie guère.

II. Interprétation

a) La conclusion de la majorité du Tribunal est largement tributaire de ce qu'elle considère être l'interprétation correcte et adéquate des dispositions 109.5 i) et d) du Règlement du personnel, ainsi que de l'Annexe IV du Statut du personnel. Je suis d'accord que le Tribunal, lorsqu'il interprète des dispositions particulières du Règlement et du Statut du personnel, doit tenir compte non seulement des textes proprement dits, mais également de toute autre disposition pouvant influer sur le sens et l'application desdits textes. C'est, du reste, la méthode que le Tribunal avait adoptée lorsqu'il avait eu précédemment à examiner cette question. (Voir le jugement No 408, Rigoulet (1987)). L'analyse qu'il avait

alors effectuée couvrait un champ plus étendu et était plus exhaustive. On notera également la phrase suivante, qui est extraite de la brochure intitulée Régime commun des Nations Unies en matière de traitements, indemnités et autres prestations, publiée en avril 1987 par la CFPI : "Le montant de la prime ... varie selon la situation de famille et la durée des services en dehors du pays d'origine, sous réserve des maxima indiqués dans l'annexe XI" et la première colonne du tableau figurant à l'annexe XI est intitulée "Années de service continu hors du pays d'origine".

b) Le jugement de la majorité du Tribunal attache une importance considérable au membre de phrase "exerçant leurs fonctions officielles" figurant dans la disposition 109.5(i) du Règlement du personnel. Selon lui, il découlerait de l'insertion de ce membre de phrase qu'un fonctionnaire travaillant à Genève et résidant dans une région limitrophe de France se trouve dans une situation totalement différente de celle d'un fonctionnaire résidant et travaillant en France.

Pour ma part, je trouve qu'une telle interprétation a quelque chose de forcé et de factice. La signification que le dictionnaire et le sens commun prêtent au membre de phrase "exerçant leurs fonctions officielles" s'applique quel que soit l'endroit où de telles fonctions officielles sont exercées, aussi bien dans le pays d'origine du fonctionnaire que n'importe où ailleurs. Mais si l'on accepte l'interprétation retenue dans le jugement, cela reviendrait à dire que les mots "superflus" ont été insérés uniquement pour protéger et promouvoir les intérêts des fonctionnaires de nationalité française résidant en France et affectés à Genève[1].

---

[1] On compte cinq institutions spécialisées à Genève, soit : l'UIT (créée en 1865), l'OMM (créée en 1873 sous le nom d'Organisation météorologique internationale, l'OMM a vu le jour officiellement sous la présente dénomination en 1950), l'OIT (1919), l'OMS (1945) et l'OMPI (1970). L'ONU compte les organisations ci-après à Genève : l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG), le HCR (1951), la CNUCED (1964) et l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR, 1980). Le GATT a un statut juridique légèrement différent; il a créé, conjointement avec l'ONU, le Centre (CNUCED/GATT) du commerce international. Toutes ces organisations font partie de la famille des Nations Unies.

Comme chacun sait, il n'existe pas d'autre cas de fonctionnaires vivant dans leur pays d'origine et travaillant dans un autre pays. Selon l'interprétation retenue dans le jugement, les auteurs de cette disposition auraient été doués d'une prescience extraordinaire en prévoyant et en réglant les cas (exceptionnels) qui nous occupent. Une telle vue a quelque chose de forcé et va à l'encontre de l'adage interpretatio talis in ambiguis semper fienda est ut evitetur inconveniens et absurdum. En outre, elle ne cadre pas avec ce que nous savons de la genèse de ces règlements et statuts;

c) À l'appui de son interprétation, le jugement évoque la Commission Fleming de 1949, mais il se montre sélectif dans ses références. Ladite Commission a établi indubitablement, comme cela a été confirmé par des discussions ultérieures à ce sujet, que la prime de rapatriement - la seule qui doive retenir notre attention en ce moment - est octroyée à des personnes qui vivent et travaillent ailleurs que dans leur propre pays. La raison d'être d'une telle prime a toujours été de compenser les inconvénients liés à l'expatriation. C'est ce qui explique également la disposition en vertu de laquelle un fonctionnaire qui a été affecté tantôt dans son pays d'origine, tantôt dans un autre pays, peut recevoir la totalité ou une fraction de la prime, si l'Administration le juge à propos, pour faire face aux frais de déménagement et autres dépenses encourues du fait de l'installation dans un autre pays. De toute évidence, le montant de la prime dépendra d'un certain nombre de facteurs;

d) La référence à un rapport du Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA) et à la pratique de certaines institutions spécialisées, comme l'OMS, l'UIT et quelques autres organisations, ne fait qu'embrouiller la question. Le CCQA n'a aucune compétence statutaire et toute mesure qu'il peut recommander doit être conforme aux exigences statutaires de chacune des organisations membres représentées en son sein.

En effet, la lecture des minutes du CCQA nous apprend qu'au moins un des participants a déclaré que "Genève est un foyer de la France". À s'en tenir à cette vue, les

requérants seraient bel et bien considérés comme travaillant en France; pourtant, ce que cette déclaration laissait sous-entendre était tout à fait différent et revenait à dire que les fonctionnaires vivant dans des zones frontalières de la France pouvaient être considérés comme vivant à Genève! De la même façon, le bassin de recrutement adopté par certaines organisations ayant leur siège à Genève est étranger à la question de la prime de rapatriement.

Il s'agit là d'éléments qui ne peuvent que nous éloigner du sujet et nous induire en confusion.

Il reste que le jugement se réfère aux délibérations du CCQA, ça et là, pour les approuver, en omettant de signaler que les propos du Président du CCQA étaient identiques à ce que la CPFI a fait savoir à l'Assemblée générale (voir section I b) de la présente opinion dissidente). Suivent d'autres vues du CCQA et également du représentant de l'ONU. Aucune des questions soulevées par ces organisations n'est mentionnée dans le jugement. Dans ce contexte, nous ne devons pas perdre de vue que les pratiques suivies par des institutions spécialisées comme l'OMM, l'UIT et quelques autres sont par hypothèse différentes des pratiques de l'ONU et que toute comparaison à cet égard est pratiquement sans objet lorsqu'il s'agit d'interpréter les dispositions du Règlement et du Statut du personnel de l'ONU relatives à la prime de rapatriement. Si l'ONU avait voulu suivre leur exemple, il lui aurait suffi de reprendre les passages du règlement du personnel de ces organisations concernant la prime de rapatriement. Elle ne l'a pas fait, alors qu'elle était parfaitement au courant de la décision Rigoulet.

e) Les dispositions 109.5 d) et i) du Règlement du personnel et l'Annexe IV du Statut du personnel sont étrangères à toute considération de nationalité. Pourtant, le jugement dit que la manière dont l'ONUG interprète la disposition 109.5 i) en faisant dépendre de la "résidence" le droit à la prime aboutit "à des conséquences illogiques et injustes, car elle ne tient pas compte des autres dispositions pertinentes". Cette affirmation, qui ne s'accompagne d'aucune explication, est sans valeur : c'est précisément parce que le

jugement a omis de prendre en considération tous les facteurs pertinents qu'il a abouti à une interprétation tronquée et préconçue.

Ainsi le jugement introduit la notion de réinstallation, sans cependant la développer. Pourtant, un examen minutieux aurait fait apparaître que : a) l'octroi de la prime de rapatriement dépend du lieu de résidence et b) l'interprétation du Tribunal, combinée avec le raisonnement qui tire argument de la réinstallation (je souligne le préfixe ré), aboutirait à des situations vraiment anormales. Par exemple, les requérants auraient eu droit à la prime de rapatriement sans même devoir quitter les villages où ils vivaient (Prévessin-Moëns et Veigy-Foncenex), alors qu'un autre fonctionnaire français, affecté à l'UNESCO à Paris, se verrait refuser une telle prime, même s'il est amené à quitter Paris, à la cessation de service, pour s'installer loin de là en France et après avoir peut-être encouru de grosses dépenses à cette occasion. On pourrait multiplier les exemples de ce genre.

f) Or, on peut lire au paragraphe XII du jugement qu'"en s'établissant à Paris, les deux requérants ont dû faire face à des frais de réinstallation". Cette affirmation prête à confusion et est inexacte : si l'on s'en tient à l'interprétation donnée par la majorité du Tribunal, les requérants auraient eu droit à la prime de rapatriement, même s'ils avaient continué de vivre là où ils habitaient. Leur "réinstallation" et les dépenses y afférentes n'avaient rien à voir avec cette prime. Pourtant, une fois de plus, le jugement conclut au paragraphe XV que "les deux requérants intéressés se sont réinstallés ... à Paris". Cela donne à penser que leur déménagement à destination de Paris n'était pas étranger à leur droit à la prime de rapatriement, ce qui est sans pertinence, en réalité.

III. Discrimination

a) Pour qu'il y ait discrimination, il faudrait qu'une organisation, lorsqu'elle applique son Règlement et son Statut du personnel, réserve un traitement différent aux différents membres de son personnel. Or, rien, absolument rien ne montre que l'ONU a

appliqué les dispositions de son Règlement et de son Statut relatives à la prime de rapatriement de cette façon-là. Il est hors de propos, dans ce contexte, de parler de discrimination, et cela ne peut qu'induire en erreur.

b) En réalité, les requérants ont comparé leurs conditions d'emploi avec celles dont ils auraient bénéficié s'ils avaient travaillé dans certaines autres organisations. Ils n'auraient pas dû se livrer à une telle comparaison, car tout fonctionnaire est régi par le statut et le règlement qui lui sont applicables et qu'il a acceptés en toute connaissance de cause. Comparer entre elles les conditions d'emploi de différentes organisations pour en conclure que certaines dispositions de telle organisation auraient été plus avantageuses pour un fonctionnaire donné, c'est faire de la reductio ad absurdum.

c) Quoi qu'il en soit, puisqu'il est beaucoup question de discrimination, il faudrait faire observer que les ressortissants français, qui ont le droit de vivre dans des zones frontalières de la France, bénéficient de très nombreux avantages que n'ont pas les autres fonctionnaires : ils vivent dans leur propre pays, parmi leurs concitoyens, amis et membres de leur famille; leurs enfants fréquentent des écoles françaises; le coût de la vie dans ces régions est moins élevé qu'à Genève, sans parler de tous les autres avantages. Ainsi donc tout ce qui justifie l'octroi de la prime de rapatriement - c'est-à-dire les inconvénients liés au fait de vivre loin de son propre pays - est ici sans objet. En réalité, la discrimination joue en faveur et non à l'encontre des ressortissants français vivant en France dans la zone frontalière et affectés à Genève. Certains fonctionnaires qui ne sont pas Français sont également autorisés par la France à vivre dans la zone frontalière, tout en étant affectés à Genève. Il est certain que cette minorité de fonctionnaires qui ne sont pas de nationalité française bénéficient de privilèges et de facilités que n'ont pas leurs compatriotes ou collègues vivant à Genève, et pourtant ils ne sont pas aussi favorisés que leurs heureux collègues français. Il n'est pas question de reprocher la bonne fortune, qui leur échoit à bien des égards, à des fonctionnaires aussi idéalement placés; toutefois, la question se présenterait de manière tout à fait différente, si l'on décidait d'accorder la prime

de rapatriement à quelques privilégiés au sein du système des Nations Unies, tandis que le restant des fonctionnaires n'y auraient droit qu'à la condition de travailler loin de leur pays d'origine.

L'Office des Nations Unies à Genève signale que sur un effectif de 65 administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur, pas moins de 59 vivent en France! La discrimination "devrait être d'une autre trempe".

IV. Révision d'une opinion émise antérieurement

C'est une tautologie d'affirmer que le Tribunal peut revenir sur sa propre opinion, sans qu'il faille pour cela se livrer à une analyse de l'adage stare decisis. Mais, au risque d'apparaître comme relevant du caprice, pareil revirement ne saurait se concevoir en l'absence de faits nouveaux ou de considérations nouvelles. Le jugement dans l'affaire Rigoulet est intervenu il y a quelques années seulement. Revenir sur ce jugement au seul motif que les personnes qui l'ont rendu sont différentes de celles qui doivent se prononcer dans la présente affaire ne me paraîtrait pas indiqué et risquerait d'exposer le tribunal inutilement à des critiques. Si, par exemple, dans un avenir proche, le Tribunal, composé de nouveaux membres, devait être saisi d'une série d'autres cas fondés sur des arguments identiques ou analogues et adoptait une interprétation différente, il pourrait en résulter une situation chaotique et confuse, voire des conséquences ridicules. Le Tribunal doit certes avoir le courage de revenir sur des vues antérieures, mais pareil revirement doit se fonder sur des faits nouveaux ou des considérations nouvelles, ou sur le fait que, le temps aidant, des décisions antérieures ont perdu leur raison d'être, ou encore sur le fait que des erreurs manifestes ont été commises. Aucune de ces justifications n'existe en l'espèce. Le jugement relève de l'ipse dixit.

V. Considérations générales

Le mandat du Tribunal administratif lui a été conféré par l'Assemblée générale et les décisions du Tribunal doivent être régies en tous points par son Statut.

La CFPI a été expressément autorisée à étudier un problème dont elle est à présent saisie, l'épineux problème "de politique" qui résulte des pratiques divergentes suivies par les organisations membres de la famille des Nations Unies en matière d'octroi de la prime de rapatriement. Compte tenu de tout ce qu'implique l'examen de ces affaires, il m'aurait paru plus défendable du point de vue juridique de maintenir le cap et de préserver le statu quo, en attendant que l'Assemblée générale ait laissé percer ses intentions et fait savoir, en particulier, si une harmonisation est souhaitable et possible et, dans l'affirmative, quelles mesures les différentes organisations du système devraient prendre. Tout au plus pourrait-on dire du présent jugement qu'il est propre à inciter la CFPI et, en dernière analyse, l'Assemblée générale à se prononcer rapidement. Mais tel n'est pas le rôle du Tribunal administratif.

(Signatures)

Samar SEN
Président

Genève, le 21 juillet 1994

R. Maria VICIEN-MILBURN
Secrétaire