



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n°: UNDT/NBI/2020/026
Judgment n°: UNDT/2021/110
Date : 21 septembre 2021
Français
Original : anglais

Juge : M^{me} Rachel Sophie Sikwese

Greffe : Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

LARRIERA

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT SUR LA RECEVABILITÉ

Conseil du requérant :

M. George Irving

Conseil du défendeur :

Mme Nicole Wynn, Section des recours et de la responsabilité/Division du droit administratif/Bureau des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

Contexte

1. Par une requête du 2 avril 2020, la requérante a déposé une requête pour contester la décision du défendeur de rejeter sa demande d'indemnisation au titre de l'appendice D du Règlement du personnel (« l'appendice D ») en sa qualité de conjointe survivante d'un fonctionnaire tué dans l'exercice de ses fonctions le 19 août 2003. Le défendeur a fait valoir que la requête n'était pas recevable *ratione personae*. Le Tribunal souscrit à cette affirmation et rejette la requête.

Faits et procédure

2. Par une requête du 30 avril 2020 et conformément à l'article 19 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (le « Tribunal »), le défendeur a demandé que la procédure soit suspendue dans l'attente de la version écrite du jugement rendu par le Tribunal d'appel des Nations Unies (le « Tribunal d'appel ») rejetant l'appel de la requérante formé contre la décision du Comité permanent de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (« la Caisse des pensions ») par laquelle ce dernier a confirmé le non-octroi d'une pension de veuve. Le défendeur a avancé que les arguments sous-tendant l'appel, à savoir que la requérante était la conjointe survivante de la personne décédée, étaient similaires à la question qu'il fallait trancher en l'espèce. Les conclusions factuelles et juridiques du Tribunal d'appel sur ce point pourraient donner des orientations au Tribunal selon le principe du respect des précédents.

3. Par l'ordonnance n° 91 (UNDT/2020) du 13 mai 2020, le Tribunal a suspendu la procédure en attendant la publication de l'arrêt motivé du Tribunal d'appel dans l'affaire *Larriera* (2019-UNAT-1318).

4. Le Tribunal d'appel a publié l'arrêt susmentionné le 19 juin 2020.

5. L'affaire a été assignée au juge de céans le 26 août 2020 pour examen pendant la période d'affectation qui s'étend du 1^{er} janvier à octobre 2021 (avec un pause de trois mois au milieu).

6. Dans l'ordonnance n° 31 (NBI/2021) du 5 février 2021, le Tribunal a demandé aux parties de déposer des conclusions portant sur les constatations contenues dans l'arrêt *Larriera* (2020-UNAT-1004) sur la question de savoir si la requérante pouvait prétendre au statut de conjointe survivante prévu dans le Règlement du personnel.

7. Le 12 février 2021, la requérante a déposé une requête aux fins de présentation de moyens de preuve supplémentaires et a informé le Tribunal qu'elle s'exprimerait sur les conséquences de l'arrêt *Larriera* (2020-UNAT-1004) dans ses conclusions ultérieures. Le Tribunal a demandé au défendeur de déposer une réponse à la requête, ce qu'il a fait le 19 février 2021.

8. Ayant examiné les conclusions, le Tribunal a remarqué que la décision du Tribunal d'appel portait sur les dispositions juridiques de la Caisse des pensions et non sur l'appendice D, sur lequel se fondait la demande en l'espèce.

9. Par conséquent, le 19 août 2021, le Tribunal a demandé la tenue d'une conférence de mise en état.

10. À la conférence, les parties sont convenues que l'appendice D applicable est celui figurant à l'annexe 18 de la requête de la requérante (document ST/SGB/Staff Rules/Appendix D/Rev.1 du 1^{er} janvier 1966, modifié par les documents ST/SGB/Staff Rules Appendix D/Rev.1/Amend.1, du 8 janvier 1976, et ST/SGB/Staff Rules/1/Rev.7/Amend.3, du 1^{er} janvier 1993).

11. La requérante a précisé que la demande qu'elle avait soumise au Comité consultatif en matière d'indemnisation (CCMI) visait à rouvrir la demande au titre de l'appendice D déposée par la succession de feu M. M afin de contraindre le CCMI à lui verser une pension de veuve en application du Règlement du personnel.

12. Le défendeur a invité le Tribunal à constater que la demande d'indemnisation n'était pas recevable *rationae temporis* au motif qu'elle avait été déposée tardivement.

13. Les parties sont également convenues que le Tribunal devait établir des conclusions préliminaires visant à déterminer si la requête était recevable *ratione personae*.

14. Les parties sont en outre convenues que le Tribunal devait décider si la décision contestée avait été prise *ultra vires* par un fonctionnaire non autorisé.

15. Quant au fond, les parties sont convenues que la question juridique déterminante que le Tribunal devra trancher est de savoir quelle interprétation donner aux termes « conjoint survivant » et « conjointe survivante » figurant dans l'appendice D et si la requérante peut prétendre à ce statut.

16. Les parties sont convenues qu'une procédure orale n'était pas nécessaire et que l'affaire pouvait être jugée sur pièces.

17. Les parties ont déposé leurs conclusions finales le 10 septembre 2021.

Moyens des parties

Argumentation de la requérante

18. Les conclusions de la requérante sont résumées ci-dessous :

a. La présente requête est recevable en ce qu'elle s'appuie sur une décision finale du Secrétaire général par laquelle il rejette les demandes de la requérante et des missions permanentes du Brésil et de l'Argentine visant à faire reconnaître son statut de conjointe survivante de M. M établi par les tribunaux et le Gouvernement brésiliens.

b. En tant que fonctionnaire au moment du décès, la requérante a qualité pour demander que le Statut et le Règlement du personnel soient correctement appliqués, que ce soit au titre de fonctionnaire ou à celui de requérante qui

conteste le refus par l'Organisation de reconnaître son statut juridique, que le Gouvernement brésilien a confirmé être équivalent au mariage.

c. Par suite d'une procédure juridique complète, dans laquelle l'ancienne épouse de M. M et sa succession étaient représentés, les tribunaux et autorités publiques du Brésil ont confirmé la situation matrimoniale de la requérante, qui vivait en union stable avec M. M avant son décès et au moment de celui-ci. Dès lors, la requérante conserve tous les droits du survivant au Brésil, où les unions stables et les mariages sont reconnus comme étant équivalents. Étant donné que M. M était de nationalité brésilienne uniquement, que le droit français établit que les unions civiles relèvent du droit du pays dans lequel elles sont reconnues (le Brésil en l'espèce) et qu'aux yeux des autorités publiques brésiennes, l'existence d'une union stable peut être établie lorsqu'il y a eu une séparation, l'union stable pourrait être inscrite à l'état civil français.

d. La requérante met en doute l'application du principe de délégation de pouvoir aux demandes faites au titre de l'appendice D s'agissant de l'autorité qu'a le (la) secrétaire du CCMI pour rejeter des demandes faute d'examen par le CCMI. La délégation de pouvoir récente est limitée et n'a pas pour objet de remplacer le droit à un examen par un organe conjoint personnel/direction garanti par le Règlement.

e. Il est depuis longtemps établi que, lorsqu'il s'agit de déterminer la situation familiale d'un fonctionnaire aux fins du versement des prestations prévues par le Statut et le Règlement du personnel, l'Organisation se fonde et continuera de se fonder sur le droit du pays de nationalité du fonctionnaire concerné. Dans le cas d'espèce, il s'agit du droit brésilien. En outre, l'Organisation elle-même reconnaît la notion d'union civile de différents types, selon les pratiques nationales. Depuis 1988, la Constitution brésilienne reconnaît que l'union stable et le mariage sont équivalents. Bien que la communication écrite de cette pratique en 2004 soit postérieure au début de l'union stable de la requérante, la politique en elle-même est plus ancienne et

témoigne d'une pratique de longue date. La pratique établie et sa formulation ultérieure la distinguent des règles de la Caisse des pensions.

f. M. M était de nationalité brésilienne uniquement ; il n'a jamais eu la nationalité française. Le Gouvernement brésilien a reconnu que la requérante détenait tous les droits au titre de conjointe survivante du fonctionnaire décédé. La requérante a demandé et reçu par deux fois la confirmation de la Mission permanente du Brésil que l'union était reconnue par la loi et qu'elle était équivalente à un mariage officiel à toutes fins juridiques. La requérante a donc droit à un versement résiduel au titre de l'appendice D. La requérante n'a plus déposé de nouvelle demande au nom du fonctionnaire décédé mais, en application de l'article 9 de l'appendice D, elle a déposé une demande au titre de personne autorisée à rouvrir l'affaire relative à M. M afin de modifier le versement d'indemnités à ses survivants.

g. La requérante rappelle les conclusions du Rapport pour le Groupe directeur pour l'Iraq (*Lessons Learned Report and Implementation Plan - The United Nations Headquarters Crisis Response to the 19 August 2003 Attack on the United Nations Office in Baghdad*), qui précisent ce qui suit [traduction non officielle] :

Il est rapidement apparu que le siège de l'Organisation des Nations Unies ne détenait pas d'informations suffisamment complètes et actualisées sur le personnel présent en Iraq. Non seulement les informations contenues dans les dossiers individuels du personnel étaient incomplètes mais il n'existait pas non plus de source unique de données de base contenant les effectifs et les noms des membres du personnel. Ce manque de données de référence a gravement compromis la comptabilisation des personnes disparues et blessées sur le terrain, et le traitement des demandes de renseignement, même les plus simples [...]. Les données sur le personnel qui se trouvent au siège de l'Organisation des Nations Unies provenaient de sources fragmentées et non actualisées ; les fonctionnaires n'avaient pas mis à jour leur dossier. Il a été recommandé que « de nouvelles conditions

minimales » soient appliquées au siège en matière de données. Les fonctionnaires et les administrateurs du personnel devraient s'assurer que les informations sont à jour [...] afin de répondre aux besoins de différents départements qui nécessitent différentes données pour différentes raisons (informations administratives [...], etc.).

h. La requérante a été privée du droit à une procédure régulière. Alors qu'elle aurait dû bénéficier de l'aide de la direction pour traiter sa demande, étant de surcroît elle-même une victime de l'attentat, elle s'est vu refuser une audience de façon arbitraire.

i. Le Gouvernement brésilien a confirmé qu'en vertu du droit national, le statut de la requérante est équivalent à celui d'une conjointe survivante et le défendeur est prié de se conformer à cette conclusion. Ayant ce statut équivalent à celui de veuve d'un fonctionnaire décédé, la requérante est en droit de recevoir une part des versements résiduels au titre de conjointe survivante de M. M.

j. L'appendice D a été actualisé en grande partie du fait de l'attentat terroriste du 19 août 2003 ; ses dispositions n'avaient pas été modifiées depuis 1993 et le texte n'était plus en phase avec les besoins de l'Organisation.

k. La requérante a non seulement perdu son conjoint, mais également la possibilité de fonder une famille et de bâtir un avenir avec lui. Au-delà de l'interprétation stricte des règles, l'Organisation a l'obligation morale de reconnaître ce sacrifice. Au lieu de cela, la requérante n'a obtenu aucune reconnaissance de la perte qu'elle a subie, ce qui a aggravé son traumatisme et exacerbé les séquelles psychologiques à long terme dont elle souffre, des faits qui ont été bien établis en l'espèce.

l. L'attaque du 19 août 2003 qui a eu lieu dans l'enceinte des Nations Unies à Bagdad a été suivie par d'autres attaques terroristes sur des complexes des Nations Unies en Algérie et en Somalie. L'issue positive de la présente

affaire sera, espérons-le, source d'équité et de soulagement pour les fonctionnaires des Nations Unies dont l'union n'est pas traditionnelle, notamment les femmes les plus vulnérables, qui seront assurés de bénéficier du soutien de l'Organisation.

Argumentation du défendeur

19. Le défendeur estime que la requête n'est pas recevable *ratione personae* au titre du paragraphe 1 de l'article 2 et de l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 3 du Statut du Tribunal. La requérante n'a fourni aucune preuve qu'elle représente le fonctionnaire décédé ou qu'elle conteste une décision administrative liée à ses conditions d'emploi ou à son contrat de travail. La requérante n'est pas l'épouse du fonctionnaire. Elle ne représente pas non plus sa succession. Le fait que la requérante se dit être un tiers bénéficiaire des droits du fonctionnaire décédé au titre de l'appendice D ne lui donne pas pour autant accès au système de justice interne. Si l'Assemblée générale avait voulu donné un tel accès, elle l'aurait fait, comme cela a été le cas pour ceux qui déclarent avoir droit à des prestations au titre des Statuts et Règlements de la Caisse des pensions. Le Statut du Tribunal ne fait pas mention de droits dérivés au titre de l'appendice D et il n'existe aucun fondement permettant de déterminer que le Statut garantit un tel droit.

20. Le défendeur fait valoir que la demande de la requérante au titre de l'appendice D a été formée hors délai puisqu'elle a été déposée 16 ans trop tard. Selon le défendeur, l'article 12 de l'appendice D dispose que les demandes d'indemnisation au titre de conjoint(e) survivant(e) doivent être présentées dans les quatre mois qui suivent le décès du fonctionnaire. Dans des circonstances exceptionnelles, le Secrétaire général peut accepter de prendre en considération une demande présentée tardivement. Le secrétaire du CCMI a estimé, avec raison, que les motifs présentés par la requérante pour justifier sa demande tardive, à savoir ses problèmes médicaux, n'étaient pas considérés comme des circonstances exceptionnelles permettant de lever les délais prescrits.

21. Cette conclusion est étayée par le fait que la requérante a bien déposé une demande d'indemnisation au titre de l'article 11 de l'appendice D pour ses propres blessures imputables au service dans le même délai de quatre mois. La requérante a également pu former un recours devant le tribunal brésilien dans l'intervalle, en 2008. Le secrétaire du CCMI a aussi valablement conclu que la longueur de la procédure judiciaire au Brésil n'était pas une circonstance exceptionnelle non plus.

22. Selon le défendeur, la requérante soutient qu'au décès de M. M, il lui avait été recommandé d'obtenir la reconnaissance juridique de sa relation avec lui auprès du Gouvernement brésilien. Cependant, la requérante a attendu cinq ans pour le faire.

23. Le défendeur avance que la requérante n'a produit aucun élément de preuve visant à montrer que le secrétaire du CCMI n'était pas habilité à décider si la demande de la requérante au titre de l'appendice D était recevable. Comme elle ne peut appuyer son recours contre l'habilitation du secrétaire du CCMI à prendre la décision contestée, la requérante tente désormais d'établir un rapport entre sa demande et le moment du décès de M. M pour déterminer cette autorité. Cependant, cette affaire ne conteste pas une décision prise en 2003 et, le cas échéant, elle serait hors délai. La seule décision à l'examen est celle du 12 novembre 2019.

24. Le défendeur soumet que par une note datée du 22 mai 2017, le Contrôleur a délégué au secrétaire du CCMI les pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de l'alinéa a) du paragraphe 2 de la section 5 du document ST/SGB/2015/1(Délégation de pouvoir dans l'application du Statut et du Règlement du personnel) et de l'alinéa c) de la section 5 du document ST/SGB/151(Application du Statut et du Règlement du personnel) concernant, notamment, la suppression du délai ou le refus opposé à la demande de suppression du délai au titre de la version de l'appendice D applicable en l'espèce ainsi que des versions ultérieures révisées.

25. Le défendeur argue que la requérante n'est pas la veuve du fonctionnaire décédé. À cet égard, le défendeur fait les constatations suivantes :

a. Conformément au paragraphe 2 de l'article 10 de l'appendice D, des indemnités sont versées uniquement au veuf ou à la veuve d'un fonctionnaire en cas de décès imputable à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation des Nations Unies. Les termes « veuf » et « veuve » s'entendent du (de la) conjoint(e) survivant(e), ce qui correspond à l'interprétation donnée par le Tribunal d'appel.

b. Le Tribunal d'appel a considéré que la requérante n'était pas la veuve, à savoir la conjointe survivante, du fonctionnaire décédé, malgré la décision du tribunal brésilien. Par conséquent, la requérante n'a pas droit à une pension de veuve au titre de l'appendice D.

c. Le droit du pays de nationalité du fonctionnaire décédé, à savoir le droit brésilien, ne détermine pas que la requérante est la conjointe survivante du fonctionnaire décédé, comme elle l'affirme. Le présent tribunal a rejeté le choix de la requérante de se fonder sur un texte administratif qui n'était pas en vigueur au moment du décès du fonctionnaire, l'événement qui donne lieu au versement d'une pension de veuve. Conformément au droit applicable dans le lieu où a été célébré le mariage, le Tribunal d'appel a estimé que l'union stable de la requérante avec le fonctionnaire décédé n'était pas valide au moment de sa célébration en raison de l'existence d'un mariage valide que M. M avait contracté en vertu du droit français.

d. M. M n'a jamais informé l'Organisation de l'existence d'un mariage ou de toute autre relation avec la requérante, comme l'exigent les alinéas a) et b) du paragraphe 4 de la disposition 104 du Règlement du personnel en vigueur pendant la période considérée. Tout au long de ses 33 années d'emploi et jusqu'à son décès, le fonctionnaire décédé a fait part d'un mariage uniquement, celui lors duquel il a épousé sa femme en France.

Examen

26. La requérante conteste la décision du défendeur de rejeter sa demande d'indemnisation au titre de l'appendice D du Règlement de procédure en sa qualité de conjointe survivante d'un fonctionnaire tué dans l'exercice de ses fonctions le 19 août 2003.

27. La requérante avance qu'elle a qualité pour déposer cette requête au motif qu'elle était fonctionnaire au moment du décès de M. M et qu'elle agit au titre de requérante qui conteste le refus par l'Organisation de reconnaître son statut juridique, que le Gouvernement brésilien a confirmé comme étant équivalent au mariage.

28. La requérante a fait valoir qu'elle rouvrirait l'affaire au motif qu'elle a également droit à une indemnité au titre de conjointe survivante du fonctionnaire décédé¹. Cependant, le Tribunal d'appel a conclu dans l'arrêt *Larriera*² que la requérante ne remplissait pas les conditions requises pour obtenir le statut de conjointe survivante ou de veuve du fonctionnaire décédé. Le présent tribunal adopte cette conclusion étant donné qu'aucune nouvelle information n'a été apportée permettant de constater que la requérante remplit désormais les conditions requises pour être considérée comme la conjointe survivante du fonctionnaire décédé aux fins de la requête qui nous occupe.

29. Le défendeur a instamment recommandé au Tribunal de considérer que la requête n'était pas recevable *ratione personae*, invoquant le paragraphe 1 de l'article 2 et l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 3 du Statut du Tribunal du contentieux, qui indiquent explicitement quelles sont les personnes susceptibles de se porter devant le Tribunal.

¹ Les bénéficiaires du fonctionnaire décédé ont déjà demandé et reçu des indemnités. La requérante, qui était également fonctionnaire lorsque l'attentat de Bagdad s'est produit, a également fait une demande et reçu ses propres indemnités au titre des blessures imputables au service.

² 2020-UNAT-1004.

30. Le paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal dispose que le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes introduites par des personnes qui contestent une décision administrative en invoquant qu'il a été enfreint à leurs conditions d'emploi ou leur contrat de travail.

31. Les personnes mentionnées ci-dessus qui peuvent contester une décision administrative auprès du Tribunal sont définies au paragraphe 1 de l'article 3 du Statut du Tribunal, comme suit :

- a. [...] tout fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, notamment du Secrétariat de l'Organisation et des fonds et programmes des Nations Unies dotés d'une administration distincte ;
- b. [...] tout ancien fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, notamment du Secrétariat de l'Organisation et des fonds et programmes des Nations Unies dotés d'une administration distincte ;
- c. [...] les ayants droit de fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies [...] souffrant d'incapacité ou décédés.

32. Selon ces dispositions statutaires et la jurisprudence, la compétence *ratione personae* du Tribunal se limite à ces trois catégories de requérants. L'Assemblée générale a elle-même souligné que les tribunaux n'avaient pas d'autres pouvoirs que ceux qui leur étaient conférés par leur Statut respectif³.

33. Comme l'a fait valoir le défendeur, la requérante n'a pas démontré qu'elle n'appartenait à aucune de ces trois catégories énumérées dans le Statut. Elle ne peut pas agir en justice au titre de membre du personnel car elle n'en fait pas partie ; elle ne peut pas non plus agir en justice au titre d'ancien fonctionnaire car la requête n'est pas liée à son statut contractuel. Il a été considéré dans l'arrêt *Shkurtaj* (2011-UNAT-148) qu'un ancien membre du personnel avait qualité pour contester une décision administrative le ou la concernant si les faits justifiaient son recours résultant, y

³ Arrêt *Mindua* (2019-UNAT-921), par. 17 et 27.

compris partiellement, ou découlaient de son emploi. Il doit exister un lien de connexité suffisant entre l'emploi antérieur et l'action attaquée⁴.

34. Comme le Tribunal a estimé que la requérante n'était pas la veuve de la personne décédée, elle n'est pas habilitée à recevoir d'indemnités. La requérante n'a pas qualité *ratione personae*.

35. Ce serait une erreur de droit de poursuivre et traiter le reste des questions qui sont soulevées dans la requête après avoir conclu que la requérante n'était pas habilitée *ratione personae* à former un recours dans le Tribunal⁵.

Dispositif

36. La requête n'est pas recevable *ratione personae*. Elle est rejetée.

(Signé)

Rachel Sophie Sikwese, juge

Ainsi jugé le 21 septembre 2021

Enregistré au Greffe le 21 septembre 2021

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi

⁴ Au paragraphe 29.

⁵ Arrêt *Khan* (2017-UNAT-727), par. 30.