



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS
UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2023/027

Jugement n° UNDT/2024/053

Date : 30 août 2024

Français

Original : anglais

Juge : M^{me} Margaret Tibulya

Greffe : New York

Greffier : Isaac Endeley

CALDIN et LANGELAAR
contre
LE SECRETAIRE GENERAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil des requérants :

George G. Irving

Conseil du défendeur :

Tamal Mandal, Section des recours de la Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines (Secrétariat de l'ONU)

Introduction

1. Le 14 août 2023, les requérants, M. Caldin, réviseur de classe P-4 au Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences (« DGACM »), et M. Langelaar, spécialiste des questions pénitentiaires de classe P-5 à la Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie (« MANUSOM »), ont introduit une requête en contestation de la décision du DGACM en date du 23 mars 2023 et de la décision de la MANUSOM en date du 12 mars 2023 venues rejeter la demande de l'un et l'autre requérants tendant à se voir accorder 16 semaines de congé parental en vertu du nouveau régime de congé parental de l'Organisation résultant de l'instruction administrative ST/AI/2023/2 (Congé parental et congé pour motif familial).

2. Le 14 septembre 2023, le défendeur a produit sa réponse venant y soutenir que la requête était dénuée de fondement et, en outre, irrecevable en partie.

3. Pour les motifs exposés ci-après la requête est rejetée.

Rappel des faits et de la procédure

4. Le 30 décembre 2022, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté sa résolution 77/256 A-B (Régime commun des Nations Unies) venant confirmer l'institution d'un nouveau congé parental et prier le Secrétaire général de l'appliquer au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, exceptionnellement dans la limite des ressources existantes pour 2023.

5. Le 1^{er} janvier 2023, le Secrétaire général a promulgué la circulaire ST/SGB/2023/1 (Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, y compris les dispositions provisoires du Règlement).

6. La disposition provisoire 6.3 (Congé parental) résulte de la modification du droit à ce congé faisant suite à la résolution 77/256 A-B de l'Assemblée générale et visant à remplacer les dispositions relatives au congé de maternité, de paternité et d'adoption en vigueur jusqu'ici par un congé parental de 16 semaines pour tous les

parents, ainsi qu'à ajouter une période supplémentaire de 10 semaines pour le parent qui donne naissance à l'enfant. Sous l'empire de l'ancienne disposition 6.3 du Règlement du personnel, toute fonctionnaire avait droit à 16 semaines de congé de maternité, tout fonctionnaire ayant droit à quatre semaines de congé de paternité (la durée de ce congé étant de huit semaines pour tout fonctionnaire en poste dans un lieu d'affectation formellement déconseillé aux familles).

7. Le 27 février 2023, le Secrétaire général a promulgué l'instruction administrative ST/AI/2023/2 (Congé parental et congé pour motif familial) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

8. Le 8 mars 2023, le Sous-Secrétaire général chargé du Bureau des ressources humaines (« SSG/BRH ») du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité a informé les Responsables d'entités du Secrétariat que le Secrétaire général avait approuvé, à titre transitoire, une mesure destinée à faciliter le passage de l'ancien au nouveau régime de congé parental, mesure venant spécialement ouvrir au « parent qui a donné naissance » à l'enfant né en 2022, et qui est toujours en congé de maternité au 1^{er} janvier 2023, droit à une période supplémentaire de dix semaines de congé spécial à plein traitement.

Grief de M. Caldin

9. L'enfant de M. Caldin est né le 12 octobre 2022.

10. M. Caldin ayant fait une demande de 16 semaines de congé parental en vertu du nouveau régime de congé parental le 22 mars 2023, l'Administration a rejeté sa demande le 23 mars 2023.

11. Le 12 mai 2023, M. Caldin a présenté une demande de contrôle hiérarchique de la décision du 23 mars 2023 portant rejet de sa demande de 16 semaines de congé parental.

12. Le 6 juin 2023, la Secrétaire générale adjointe chargée du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité (« la SGA du Département ») a confirmé la décision du 23 mars 2023 portant rejet de la demande de 16 semaines de congé parental de M. Caldin.

Grief de M. Langelaar

13. L'enfant de M. Langelaar est né le 2 décembre 2022.

14. Le 8 mars 2023, M. Langelaar a fait une demande de 16 semaines de congé parental en vertu du nouveau régime de congé parental.

15. Le 12 mars 2023, l'Administration a rejeté la demande de M. Langelaar.

16. Le 10 avril 2023, M. Langelaar a présenté une demande de contrôle hiérarchique de la décision du 12 mars 2023 portant rejet de sa demande de 16 semaines de congé parental.

17. Le 6 mai 2023, la SGA du Département a confirmé la décision du 12 mars 2023 portant rejet de la demande de 16 semaines de congé parental de M. Langelaar.

18. Le 14 août 2023, les requérants ont saisi le Tribunal du contentieux d'une requête conjointe.

19. Le 1^{er} avril 2024, l'affaire a été affectée à la juge soussignée.

20. Le 3 avril 2024, le Tribunal a consacré, via MS Teams, une conférence de mise en état à l'affaire.

21. En exécution de l'ordonnance n° 043 (NY/2024) du 8 avril 2024, les parties ont produit leurs conclusions finales sur la question de la recevabilité.

22. Dans les conclusions finales qu'il a produites sur la recevabilité le 18 avril 2024, le défendeur a fait savoir au Tribunal qu'il n'entendait pas contester la

recevabilité des griefs de fond relevés par les requérants contre la décision du DGACM en date du 23 mars 2023 et celle de la MANUSOM en date du 12 mars 2023 portant rejet de l'une et l'autre demandes tendant à voir accorder aux requérants 16 semaines de congé parental en vertu du nouveau régime de congé parental de l'Organisation résultant de l'instruction administrative ST/AI/2023/2, le défendeur considérant lesdits griefs susceptibles d'examen quant au fond.

23. Par ordonnance n° 074 (NY/2024) datée du 27 juin 2024, le Tribunal, ayant cerné le litige sur la recevabilité en l'espèce, a décidé de trancher l'affaire quant au fond, ordonnant aux parties de produire leurs mémoires de clôture respectifs sur le fond.

24. Le 10 juillet 2024, les parties ont dûment produit leurs mémoires de clôture sur le fond.

Examen

De la recevabilité

25. Le défendeur conteste la recevabilité de certaines parties de la requête pour deux motifs limités : a) les aspects relatifs à la date d'entrée en application de l'instruction administrative ST/AI/2023/2 et b) le rejet de la demande de congé spécial à plein traitement de M. Langelaar.

26. Comme première branche de sa thèse, le défendeur soutient que la date d'entrée en application du nouveau régime de congé parental déborde le champ de compétence du Tribunal du contentieux, étant une décision d'application générale.

27. Les requérants soutiennent à l'opposé qu'ils contestent non pas tant la date d'entrée en application de l'instruction ST/AI/2023/2 que leur exclusion arbitraire du bénéfice de la politique de congé parental nouvellement promulguée à raison de leur sexe. Ils affirment « contester non pas tant la politique de congé parental que l'application qui en est faite par l'Administration à leur égard. En soi, la décision

contestée venue leur refuser le bénéfice des mesures transitoires de ladite politique motif pris de leur sexe est une décision prise par l'Administration les concernant à titre individuel qui a des incidences juridiques sur leurs droits à congé et, par conséquent, un impact direct sur leur vie ». Selon les requérants, les arguments avancés par le défendeur concernant la date de mise en application de l'instruction administrative ST/AI/2023/2 sont mal fondés. Toujours selon eux, la nouvelle politique instituée en 2023 (ST/AI/2023/2) est appliquée avec effet rétroactif aux parents de certains enfants nés en 2022, mais le bénéfice leur en est dénié du fait seul fait qu'ils se distinguent par leur sexe.

28. De l'examen du dossier il appert que les requérants contestent non pas la date de mise en application de l'instruction administrative ST/AI/2023/2 *en soi* que l'application faite de la nouvelle politique de congé parental concernant leur personne et tout fonctionnaire de leur sexe. Par suite, accueillant la thèse des requérants, le Tribunal juge recevables les aspects de leur requête ayant trait à la mise en application de l'instruction ST/AI/2023/2.

29. Comme seconde branche de sa thèse, le défendeur soutient que M. Langelaar n'ayant pas demandé le contrôle hiérarchique de la décision portant rejet de sa demande de huit semaines de congé spécial à plein traitement et n'ayant pas expressément contesté ladite décision dans la requête, celle-ci est irrecevable en ses aspects touchant ladite décision. Pour les motifs ci-après, le Tribunal rejette également cette argumentation.

30. Premièrement, le Tribunal relève qu'il n'est pas contesté que l'ancien Groupe du contrôle hiérarchique, ayant examiné la décision portant rejet de la demande de huit semaines de congé spécial à plein traitement de M. Langelaar, s'intéressera par la suite au rejet de ladite décision à l'occasion du contrôle hiérarchique. Prescrite par la disposition 11.2 (Contrôle hiérarchique) du Règlement du personnel, la demande de contrôle hiérarchique vient permettre à l'Administration de réexaminer toute décision administrative avant que celle-ci ne soit officiellement attaquée devant le Tribunal du

contentieux. Dès lors que la décision entreprise a effectivement fait l'objet de contrôle hiérarchique, l'argument selon lequel la décision portant rejet de la demande de huit semaines de congé spécial à plein traitement de M. Langelaar n'est pas justiciable du Tribunal faute par le fonctionnaire d'en avoir demandé le contrôle hiérarchique, est irrecevable comme tiré d'une formalité et dénué de fondement.

31. Deuxièmement, l'argument du défendeur selon lequel M. Langelaar n'a pas expressément contesté la décision portant rejet de sa demande de huit semaines de congé spécial à plein traitement est factuellement incorrect. S'il est vrai que la requête vise la seule décision portant rejet des demandes de congé parental des requérants comme décision contestée, il ressort de la suite du texte de ladite requête ce qui suit : « [L]e 8 mars 2023, [M. Langelaar] ayant demandé un congé parental en vertu de la nouvelle circulaire, on lui a dit que ce texte ne lui était pas applicable. Il demandera alors un congé spécial à plein traitement sur la recommandation des fonctionnaires saisis de sa demande. Cette demande sera également rejetée au motif que l'intérêt de l'Organisation n'en commandait pas l'approbation. La mission à laquelle il était affecté (la Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie (MANUSOM) ne donnera pas suite à la demande d'explication dont il l'a saisie par écrit) ».

32. Il n'est donc pas vrai que M. Langelaar n'a pas expressément contesté la décision portant rejet de sa demande de huit semaines de congé spécial à plein traitement.

33. De ce qui précède le Tribunal conclut que la requête est recevable dans son intégralité.

Argumentation des parties sur le fond

34. Les arguments des requérants se résument comme suit :

- a. Quant au fond, les requérants contestent précisément ce qui est, à leurs yeux, une application injuste des mesures transitoires spéciales arbitraires

fondée sur la seule appartenance sexuelle des fonctionnaires, application venue les exclure injustement du bénéfice desdites mesures, et ce nonobstant leur qualité avérée pour y prétendre.

b. La décision prise par le défendeur d'établir une exception dans l'admission au bénéfice d'un avantage supplémentaire à raison de la seule appartenance sexuelle des fonctionnaires va directement à l'encontre de l'intention déclarée par l'Assemblée générale de promouvoir l'égalité de toutes les personnes, notamment en consacrant la parité des sexes dans ses politiques de congé pour motif familial. L'exception annoncée plusieurs mois après la promulgation de la politique n'identifie ni n'envisage les besoins prénataux et postnataux de la mère biologique, tel que prescrit par les recommandations de l'Organisation mondiale de la Santé (« OMS »), mais vient établir à tort entre les fonctionnaires une distinction fondée sur le seul sexe, distinction qui n'est ni rationnelle ni conforme à l'article 1.2 du Statut du personnel et à la Stratégie du Secrétaire général sur la parité des sexes applicable à l'ensemble du système des Nations Unies.

c. Si le défendeur déclare *a posteriori* que l'exception transitoire vient porter assistance à la mère ayant donné naissance à l'enfant et répondre aux besoins médicaux spécifiques liés à l'accouchement, il l'a appliqué beaucoup plus largement à tous « les membres du personnel qui sont encore en congé de maternité le 1^{er} janvier 2023 », ce qui ne correspond pas au même groupe. La mesure spéciale s'applique aux fonctionnaires ayant précédemment été en congé de maternité pendant une durée de 16 semaines au maximum, tout en méconnaissant le cas de la mère ayant donné naissance à un enfant qui n'était pas en congé de maternité au 1^{er} janvier 2023. Le défendeur n'a toujours pas clairement identifié les fonctionnaires admis au bénéfice de cette exception.

d. Les requérants soutiennent que tout régime transitoire doit s'appliquer sans considération de sexe, suivant l'intention de l'Assemblée générale.

e. Le pouvoir discrétionnaire du défendeur n'est pas illimité. Le Tribunal peut rechercher si l'Administration a méconnu des éléments pertinents et retenu des éléments non pertinents et si la décision est absurde ou inique (voir *Sanwidi*, 2010-UNAT-084, par. 40). Si l'Administration agit de manière irrationnelle ou déraisonnable en prenant sa décision, force est au Tribunal de l'annuler. « [traduction non officielle] Ce faisant, il ne substitue pas irrégulièrement sa décision à celle de l'Administration, se bornant à se prononcer sur la rationalité de la décision contestée. » (voir *Belkhabbaz* 2018-UNAT-873, par. 80).

f. Au paragraphe 42 du jugement *Natta* UNDT/2016/033 (dont il n'a pas été relevé appel), le Tribunal a fait observer ce qui suit : « [traduction non officielle]

Il n'appartient pas au Tribunal de se prononcer sur le bien-fondé ou l'opportunité de telle politique adoptée par l'Administration. Ce n'est cependant pas à dire qu'il ne peut connaître de griefs relevés contre la régularité de ladite politique au regard de l'inobservation de quelque norme supérieure... Par exemple, serait entachée d'irrégularité toute décision résultant de telle politique de promotion consacrant quelque critère discriminatoire, quand bien même ladite politique serait correctement appliquée. S'il est incontestable qu'il n'est pas habilité « à modifier un quelconque texte statutaire ou réglementaire de l'Organisation » (Mebtouche 2010-UNAT-045, par. 11), le Tribunal peut annuler toute décision résultant d'une politique non conforme à quelque norme supérieure. Dans ce contexte, il peut également « signaler toute lacune, selon lui, de telle politique » et « recommander telle réforme ou révision » (Mebtouche 2010-UNAT-045, par. 11 ; voir également Nguyen-Kropp et Postica UNDT/2015/110). »

g. En justifiant après coup la décision contestée, le défendeur n'envisage aucune de ces questions fondamentales, ce qui vient souligner le caractère arbitraire de la décision sous-jacente.

h. Les requérants demandent l'annulation de la décision contestée et l'octroi d'une indemnité adéquate en réparation du préjudice résultant du traitement discriminatoire par eux subi en violation de la dignité de leur personne.

35. Les arguments du défendeur se résument comme suit :

a. Les décisions contestées sont régulières.

b. L'Assemblée générale ayant approuvé par sa résolution 77/256 A-B l'institution d'un nouveau régime de congé parental, l'Organisation a révisé la disposition de son Règlement du personnel relative au congé parental avec effet au 1^{er} janvier 2023. Le Secrétaire général a défini les conditions d'octroi du congé parental dans l'instruction administrative ST/AI/2023/2, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

c. L'instruction administrative ST/AI/2023/2 venant donner application à la disposition provisoire 6.3 du Règlement du personnel porte en sa section 1.2 que « [l]a présente instruction régit l'administration du congé parental auquel les membres du personnel peuvent prétendre à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant survenue à compter du 1^{er} janvier 2023 ». Il ressort du texte de ladite section que la date de naissance ou d'adoption de l'enfant est l'événement qui détermine l'applicabilité du nouveau congé parental.

d. L'enfant de M. Caldin est né le 12 octobre 2022, celui de M. Langelaar étant né le 2 décembre 2022. L'un et l'autre enfants étant nés avant le 1^{er} janvier 2023, l'instruction administrative ST/AI/2023/2 ne s'applique pas aux requérants. En conséquence, ces derniers n'y ont aucun droit juridique et ne peuvent prétendre à 16 semaines de congé parental en vertu de la disposition 6.3 du Règlement du personnel et de l'instruction ST/AI/2023/2.

e. En outre, il résulte de la section 10.2 de l'instruction administrative ST/AI/2023/2 que les dispositions de l'instruction administrative ST/AI/2005/2 (Congé pour motif familial et congés de maternité ou de paternité) s'appliquent

aux membres du personnel qui, jusqu'au 31 décembre 2022, avaient droit à [...] 4 ou 8 semaines de congé de paternité. En application de ladite section, l'Administration a régulièrement déterminé que M. Caldin et M. Langelaar avaient droit à quatre semaines et à huit semaines de congé de paternité, respectivement, sous l'empire de la section 10.3 de l'instruction ST/AI/2005/2.

f. Enfin, la mesure transitoire approuvée par le Secrétaire général qui vient précisément accorder au parent « donnant naissance » à l'enfant né en 2022, qui est encore en congé de maternité au 1^{er} janvier 2023, une période supplémentaire de 10 semaines de congé spécial à plein traitement ne s'applique pas aux requérants parce qu'ils n'ont pas qualité de parent « donnant naissance » à l'enfant.

g. M. Langelaar ne peut nullement prétendre en droit à huit semaines de congé spécial à plein traitement. La MANUSOM a régulièrement rejeté la demande de huit semaines de congé spécial à plein traitement de M. Langelaar. La disposition 5.5 du Règlement du personnel régit le congé spécial qui est normalement sans traitement. À titre exceptionnel, le Secrétaire général peut mettre tout(e) fonctionnaire en congé spécial à plein traitement ou à traitement partiel s'il estime que l'intérêt de l'Organisation le commande. Le chapitre V de l'Annexe IV à la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2019/2 (Délégation de pouvoir dans l'application du Statut et du Règlement du personnel et du Règlement financier et des règles de gestion financière) délègue au Responsable d'entité de la MANUSOM le pouvoir d'approuver tout congé spécial.

h. La décision de la MANUSOM en date du 19 mai 2023 portant rejet de la demande de huit semaines de congé spécial à plein traitement de M. Langelaar relevait du pouvoir discrétionnaire de la Responsable d'entité de la MANUSOM. En exerçant le pouvoir discrétionnaire qui est le sien, la Responsable d'entité a envisagé des éléments pertinents. En particulier, elle a

retenu ceci que M. Langelaar avait d'autres choix de congé propres à lui permettre d'aider sa partenaire à prendre soin de leur nouveau-né. Au moment où il faisait sa demande, M. Langelaar avait accumulé plus de 30 jours de congé annuel et pouvait prétendre à un « congé pour motif familial », type spécifique de congé spécial sans traitement, ouvert à tout « parent d'enfant nouveau-né ou adoptif » ainsi qu'il résulte de la disposition 5.5 a) iv) du Règlement du personnel. La Responsable d'entité a également tenu compte de ceci que M. Langelaar avait la possibilité de télétravailler en dehors de son lieu d'affectation pendant huit semaines en vertu d'un aménagement des modalités de travail, option dont il s'était précédemment prévalu.

i. De ce qui précède la MANUSOM a conclu que l'intérêt de l'Organisation ne commandait pas d'accorder au fonctionnaire, à titre exceptionnel, un congé spécial à plein traitement. M. Langelaar n'a nullement prouvé que l'Administration avait retenu des éléments non pertinents. Ni son désaccord avec la décision de la MANUSOM, ni l'argument qu'il y oppose n'ont valeur probante.

j. L'argument avancé par les requérants selon lequel l'application faite de la disposition provisoire 6.3 du Règlement du personnel est arbitraire et discriminatoire est dénué de fondement. La date de prise d'effet du nouveau régime de congé parental résulte d'un exercice régulier et raisonnable par le Secrétaire général du pouvoir qui est le sien d'appliquer la résolution 77/256 A-B adoptée par l'Assemblée générale le 30 décembre 2022 venant « prie[r] le Secrétaire général d'appliquer le [nouveau congé parental] ... exceptionnellement..., pour 2023 ». Comme suite à l'instruction donnée par l'Assemblée, le Secrétaire général a régulièrement fixé au 1^{er} janvier 2023 la date d'entrée en vigueur dudit nouveau régime.

k. Les textes directeurs de l'Organisation disposent pour l'avenir, n'ayant point d'effet rétroactif. Le nouveau régime de congé parental approuvé par

l'Assemblée générale tend vers l'avenir, en l'occurrence « pour 2023 ». L'Assemblée générale n'avait pas été invitée à approuver l'application du nouveau régime de congé parental avec effet rétroactif. Le Tribunal d'appel a reconnu que les textes législatifs de l'Organisation pouvaient instituer des droits et avantages pour l'avenir. Faisant application du principe général de non-effet et de non-application rétroactifs des lois, le Tribunal d'appel a déclaré que les textes administratifs ne pouvaient pas saisir des faits antérieurs à leur promulgation (voir les arrêts *Al Abani* 2016-UNAT-663, par. 26 ; *Assale* 2015-UNAT-534, par. 34 ; *Hunt-Matthes* 2014-UNAT-444/Corr.2, par. 26 à 30 et *Nogueira* 2014-UNAT-409, par. 14).

l. Leurs enfants étant nés avant l'entrée en vigueur (c'est-à-dire avant le 1^{er} janvier 2023), les requérants n'ont nullement le droit de voir accroître la durée du congé parental résultant de la disposition provisoire 6.3 du Règlement du personnel et de l'instruction administrative ST/AI/2023/2, laquelle ne dispose que pour l'avenir. Contrairement à l'argument avancé par les requérants, ni la date d'entrée en vigueur du 1^{er} janvier 2023 du nouveau régime de congé parental, ni son application pour l'avenir n'opèrent discrimination contre tel groupe déterminé de fonctionnaires, ni exclusion arbitraire dudit groupe du bénéfice de ce régime.

m. La mesure transitoire n'est pas discriminatoire. Elle découle de la disposition provisoire 6.3 a ii) du Règlement du personnel venue accorder une période supplémentaire de 10 semaines de congé prénatal et postnatal au « parent qui a donné naissance à l'enfant », la raison d'être de cette période supplémentaire de 10 semaines de congé étant « [de couvrir] les besoins spécifiques de la mère biologique avant et après l'accouchement [...] conformément à la recommandation de l'OMS relative à l'octroi d'un congé de six mois visant à permettre l'allaitement et la création de liens avec l'enfant ». Ne peut prétendre à cette période supplémentaire de congé le fonctionnaire qui

n'a pas les besoins médicaux liés à la grossesse, à l'accouchement ou à l'allaitement, le « parent qui a donné naissance à l'enfant » étant privilégié.

n. Le traitement différencié du « parent qui a donné naissance à l'enfant (parent biologique) et du parent qui ne donne pas naissance à l'enfant (parent non biologique) » obéit à un légitime objectif politique. L'argument des requérants selon lequel « la mesure transitoire [...] vise à couvrir les besoins médicaux liés à l'accouchement [...] n'est nullement fondé en fait et intervient après coup » est mal fondé. Le SSG/BRH a fait savoir que la mesure transitoire était mise en place « [c]onformément à la recommandation de l'OMS relative à un congé de six mois au minimum aux fins de l'allaitement ». À son tour, la Commission de la fonction publique internationale (« CFPI ») a relevé dans son rapport pour 2022 (A/77/30) daté du 12 août 2023 la nécessité « d'accorder une période de congé pour protéger les besoins des mères biologiques en matière de santé physique et mentale pendant et après la grossesse » et estimé qu'il convenait « d'accorder 10 semaines de plus aux mères biologiques pour répondre à leurs besoins avant et après l'accouchement conformément à la recommandation de l'OMS relative à un congé de six mois aux fins de l'allaitement ».

o. Contrairement à l'argument des requérants selon lequel il n'y avait nulles « communications contradictoires émanant du BRH », les communications du SSG/BRH datées des 8 et 31 mars 2023 sont venues déclarer l'une et l'autre que la mesure transitoire venant accorder une période supplémentaire de dix semaines de congé spécial à plein traitement « permet[ait] de traiter avec plus d'équité et de justice les fonctionnaires se trouvant dans la même situation (c'est-à-dire ceux qui deviennent parents en donnant naissance à un enfant et qui se trouvaient en congé de maternité au 1^{er} janvier 2023) ».

p. Enfin, en soutenant que tous parents d'enfants de moins d'un an devraient être admis au bénéfice de 16 semaines de congé parental sous l'empire du

nouveau régime de congé parental, les requérants tirent argument de ce que les textes de l'Organisation sur la matière sont à leurs yeux et non de ce qu'ils sont en fait. Le Tribunal du contentieux n'est pas une cour constitutionnelle ; il connaît des textes de l'Organisation tels qu'ils sont et non tels que les requérants voudraient qu'ils soient.

Examen

36. Pour camper le débat, le Tribunal relève que dans son rapport pour 2022, la CFPI a recommandé « [de remplacer] les politiques en vigueur relatives aux congés de maternité, de paternité et d'adoption par un congé parental unique, de durée égale pour tous les parents, [l]es besoins spécifiques de la mère biologique avant et après l'accouchement de[vant] être couverts par un congé supplémentaire, conformément à la recommandation de l'OMS relative à l'octroi d'un congé de six mois visant à permettre l'allaitement et la création de liens avec l'enfant. Par conséquent, avec le congé de 26 semaines qui est proposé, les mères biologiques bénéficieraient de périodes supplémentaires de protection prénatale et postnatale ».

37. L'Assemblée générale ayant approuvé un nouveau congé parental par sa résolution 77/256 A-B, l'Organisation a révisé la disposition de son Règlement du personnel relative au congé parental avec effet à compter du 1^{er} janvier 2023 (ST/SGB/2023/1). Le texte visant les congés de maternité, de paternité et d'adoption résultant de l'ancienne disposition 6.3 du Règlement du personnel a été remplacé dans la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2023/1 par celui qui suit :

Disposition 6.3

Congé parental

- a) Sous réserve des conditions fixées par le Secrétaire général, les fonctionnaires bénéficient de ce qui suit :
 - i) Un congé parental à plein traitement d'une durée de 16 semaines à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant ;

ii) Une période supplémentaire de 10 semaines de congé prénatal et postnatal à plein traitement pour le parent qui a donné naissance à l'enfant, la durée totale du congé parental étant alors portée à 26 semaines.

38. En application de la résolution 77/256 A-B de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a fixé les conditions d'octroi du congé parental dans l'instruction administrative ST/AI/2023/2 qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

39. Le 8 mars 2023, le SSG/BRH a informé les Responsables d'entités du Secrétariat que le Secrétaire général venait d'approuver une mesure transitoire portant nouvelle politique de congé parental en vertu de laquelle les membres du personnel dont l'enfant est né en 2022, et qui étaient toujours en congé de maternité au 1^{er} janvier 2023, pourraient prétendre à une période supplémentaire de dix semaines de congé spécial à plein traitement.

40. Au fond, à la mesure de transition de l'ancien au nouveau régime de congé parental institué par le Secrétaire général le 8 mars 2023 les requérants font grief d'être arbitraire et discriminatoire.

41. Le Tribunal rappelle que, s'agissant d'apprécier si le Secrétaire général a régulièrement exercé le pouvoir discrétionnaire qui est le sien, le Tribunal du contentieux a pour office de rechercher si la décision en cause était régulière et rationnelle (voir *Sanwidi* 2010-UNAT-084, par. 38 à 42).

42. Loin de substituer son opinion à celle de l'Administration, le Tribunal recherchera si la décision contestée était irrationnelle ou arbitraire (voir *Gisage* 2019-UNAT-973, par. 37 à 40 ; *Millan* 2023-UNAT-1330, par. 107 à 110). Il est bien établi qu'il n'appartient pas au Tribunal du contentieux de se prononcer sur le bien-fondé du choix opéré par le Secrétaire général ou le fonctionnaire ayant reçu délégation de pouvoir à cette fin parmi les solutions qui s'offraient à lui. [voir *Sanwidi*, par. 40 et *Belkhabbaz* 2018-UNAT-873, par. 66)].

Du point de savoir si les mesures transitoires sont discriminatoires

43. Les requérants soutiennent que les mesures transitoires sont discriminatoires en ce qu'elles s'appliquent aux membres du personnel qui se trouvaient en congé de maternité au 1^{er} janvier 2023, opérant ainsi distinction à raison du sexe des fonctionnaires. Ils font valoir que la nouvelle politique doit s'appliquer également aux parents de l'un et l'autre sexes.

44. Le défendeur soutient à l'opposé qu'au regard de la disposition 6.3 révisée du Règlement du personnel et de l'instruction ST/AI/2023/2, ni l'un, ni l'autre requérant n'a droit à 16 semaines de congé parental en vertu de la nouvelle politique de congé parental, ni l'un, ni l'autre n'ayant d'enfant né ou adopté le 1^{er} janvier 2023 ou après cette date. Il soutient également que la mesure transitoire en cause est venue accorder une période supplémentaire de 10 semaines de congé spécial à plein traitement aux membres du personnel en congé de maternité au 1^{er} janvier 2023. De l'avis du défendeur, les requérants n'appartiennent pas à cette catégorie de membres du personnel et n'ont donc pu avoir été victimes de discrimination.

45. Le Tribunal retient que la disposition 6.3 révisée du Règlement du personnel régit l'administration du congé parental auquel les membres du personnel peuvent prétendre à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant survenue à compter du 1^{er} janvier 2023, ce que les requérants disent ne pas contester non plus.

46. Les requérants avancent l'argument selon lequel, si les mesures transitoires viennent accorder 10 semaines de congé spécial à plein traitement aux membres du personnel en congé de maternité au 1^{er} janvier 2023, leur demande de 16 semaines de congé parental à plein traitement a été rejetée, nonobstant le fait que leurs enfants sont nés après qu'est intervenue la recommandation de la CFPI et clairement dans l'année de la promulgation de la nouvelle politique, sans parler du fait que ni l'un ni l'autre requérant n'avait épuisé son droit au congé de paternité au 1^{er} janvier 2023. Sous l'empire de l'ancienne comme de la nouvelle disposition du Règlement du personnel, les parents ont le droit de prendre, à leur discrétion, un congé dans l'année qui suit la

naissance de l'enfant, soit durant la majeure partie de 2023 en ce qui concerne les requérants.

47. Le Tribunal relève que la disposition 6.3 du Règlement du personnel résultant de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2023/1 prévoit, non pas un congé spécial à plein traitement, mais un *congé parental à plein traitement* [disposition 6.3 a) i)] et un *congé prénatal et postnatal à plein traitement* [disposition 6.3 a) ii)].

48. Le ton des communications en date du 8 mars 2023 émanant du SSG/BRH, concernant la mesure transitoire donne toutefois à entendre qu'aux fins des mesures transitoires, l'Administration avait à l'esprit la disposition 6.3 en son alinéa a) ii). Le Tribunal considère que s'il a pu exister quelque ambiguïté dans les mesures transitoires et les communications venues les annoncer, l'objet desdites mesures transitoires était nettement plus clair. L'Organisation avait entendu accorder, par la disposition 6.3 a) iii), 10 semaines de congé prénatal et postnatal à plein traitement aux parents qui ont donné naissance à un enfant et se trouvaient en congé de maternité au 1^{er} janvier 2023.

49. Le Tribunal juge dénué de tout fondement l'argument des requérants selon lequel les décisions contestées étaient irrégulières ou qu'ils étaient victimes de discrimination à raison de leur sexe. Ni l'un, ni l'autre requérant n'ont qualité pour être admis au bénéfice du congé parental prévu par la disposition 6.3 a) i) du Règlement du personnel par le jeu de la section 1.2 de l'instruction administrative ST/AI/2023/2, qui fixe le 1^{er} janvier 2023 comme date limite, ni qualité pour prétendre à 10 semaines de congé spécial sous l'empire des mesures transitoires puisqu'ils n'ont pas donné naissance à un enfant et n'étaient pas en congé de maternité au 1^{er} janvier 2023.

50. Les requérants ne se trouvent donc pas dans la même situation que la personne (mère qui a donné naissance à l'enfant) à laquelle l'Organisation a entendu accorder 10 semaines de congé spécial à titre de mesure transitoire. Par suite, la décision portant rejet de leur demande n'opère pas discrimination fondée sur le sexe.

51. De l'avis du Tribunal, loin de donner appui à l'argument qu'elles sont discriminatoires, le fait que les mesures transitoires soient réservées à la seule mère qui a donné naissance à l'enfant (mère biologique) ne vient que confirmer ceci que les autres catégories de membres du personnel comme le père, la mère non biologique et le parent adoptif ne sont pas visées par les mesures transitoires. Toujours de l'avis du Tribunal, les mesures transitoires obéissent à une logique claire, qui est celle de donner suite à la recommandation de l'OMS tendant à voir permettre à la mère biologique d'allaiter son enfant pendant au moins six mois. À cet égard, le Tribunal d'appel a déclaré que « [traduction non officielle] tout traitement différencié tendu vers un objectif politique légitime n'opère pas discrimination injuste dès lors qu'il existe un lien de connexité rationnel entre la différenciation opérée et le but recherché » (voir *Canova* 2022-UNAT-1252, par. 39 et aussi *Krioutchkov* 2022-UNAT-1248, par. 32).

52. En la présente espèce, la distinction faite entre parents qui ont donné naissance à un enfant (parents biologiques) et parents qui n'ont pas donné naissance à un enfant (parents non biologiques) est tendue vers un objectif politique légitime. Il existe un lien de connexité rationnel manifeste entre la distinction faite et l'objectif de la politique, qui est de résoudre les problèmes de santé liés à l'accouchement ainsi que l'OMS l'a recommandé.

53. Le Tribunal conclut que, n'ayant pas donné naissance à leur enfant, les requérants ne pouvaient prétendre à une période supplémentaire de 10 semaines de congé parental à plein traitement et, en outre, que c'est à juste titre que leur demande de congé parental a été rejetée par application de la section 1.2 de l'instruction administrative ST/AI/2023/2, les mesures transitoires n'opérant pas à leur égard de discrimination fondée sur le sexe.

Du point de savoir si la décision d'appliquer les dispositions provisoires du Règlement du personnel aux seuls parents dont la naissance ou l'adoption de l'enfant est survenue à compter du 1^{er} janvier 2023 est discriminatoire et vient irrégulièrement restreindre la portée de la disposition. 6.3 du Règlement du personnel résultant de la circulaire ST/SGB/2023/1

54. Les requérants soutiennent également que la décision d'appliquer les dispositions provisoires du Règlement du personnel aux seuls parents dont la naissance ou l'adoption de l'enfant est survenue à compter du 1^{er} janvier 2023 opère discrimination, et ce en tirant argument de ce que, au lieu de fixer une date limite d'application des mesures relatives au congé parental, la résolution 77/256 A-B de l'Assemblée générale, la recommandation de la CFPI et la disposition 6.3 du Règlement du personnel résultant de la circulaire ST/SGB/2023/1 portent chacune que *tous les parents* dont l'enfant est âgé de moins d'un an ont droit à 16 semaines de congé. Les requérants prétendent que la date limite du 1^{er} janvier 2023 exclut certains parents du bénéfice des mesures relatives au congé parental à rebours de l'intention manifeste de l'Assemblée générale.

55. Le Tribunal juge cette argumentation dénuée de tout fondement. Il n'est point contesté que la CFPI s'est bornée à formuler une recommandation, laquelle pouvait être acceptée, rejetée ou modifiée, ainsi qu'il en a été. S'étant contentée d'accueillir favorablement la mise en place du nouveau congé parental, l'Assemblée générale a « pri[é] le Secrétaire général de l'appliquer au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, exceptionnellement dans la limite des ressources existantes pour 2023 ». Rien dans la résolution 77/256 A-B de l'Assemblée générale ne prescrit d'appliquer les mesures relatives au congé parental à *tous les parents* comme les requérants le prétendent.

56. Le Tribunal relève qu'en fait la résolution de l'Assemblée générale ménage au Secrétaire général toute latitude pour décider des modalités d'application desdites mesures. C'est ainsi que le Secrétaire général promulguera la disposition 6.3 a) i) du

Règlement du personnel résultant de la circulaire ST/SGB/2023/1, qui porte que « [s]ous réserve des conditions fixées par le Secrétaire général, les fonctionnaires bénéficient de ce qui suit : i) Un congé parental à plein traitement d'une durée de 16 semaines à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant ».

57. Le Secrétaire général détermine la catégorie restreinte des fonctionnaires admis à bénéficier du congé parental en vertu du mandat qu'il tient de la disposition 6.3 a) du Règlement du personnel résultant de la circulaire ST/SGB/2023/1. L'instruction administrative ST/AI/2023/2, venue fixer la date limite d'application des mesures relatives au congé parental a donc été publiée en application de la résolution de l'Assemblée générale et de la disposition 6.3 a) résultant de la circulaire ST/SGB/2023/1. En outre, la disposition 6.3 résultant de la circulaire ST/SGB/2023/1 et les dispositions pertinentes de l'instruction ST/AI/2023/2, ont trait à un aspect différent du congé parental. La circulaire ST/SGB/2023/1 définit la politique cependant que l'instruction ST/AI/2023/2 trace la voie à l'application de ladite politique, les deux textes ne venant ni restreindre, ni contredire ou mettre en porte-à-faux les dispositions l'un de l'autre. Dès lors, il n'y a pas lieu d'invoquer le principe de la hiérarchie des normes.

58. De ce qui précède le Tribunal conclut que la décision d'appliquer les dispositions provisoires du Règlement du personnel aux seuls parents dont la naissance ou l'adoption de l'enfant est survenue à compter du 1^{er} janvier 2023 n'opère ni discrimination, ni restriction irrégulière de la portée de la disposition 6.3 du Règlement du personnel résultant de la circulaire ST/SGB/2023/1.

Du point de savoir si la décision portant rejet de la demande de congé spécial à plein traitement de M. Langelaar était légalement fondée

59. M. Langelaar soutient que la décision portant rejet de sa demande de congé spécial à plein traitement était dénuée de base légale sans toutefois étayer son

argument, se bornant à dire que sa demande a été rejetée motif pris de ce que l'intérêt de l'Organisation n'en commandait pas l'approbation.

60. À cet argument le défendeur oppose que la décision de la MANUSOM en date du 19 mai 2023 portant rejet de la demande de huit semaines de congé spécial à plein traitement de M. Langelaar relevait du pouvoir discrétionnaire de la Responsable d'entité de la MANUSOM et qu'en exerçant le pouvoir discrétionnaire qui est le sien la Responsable d'entité de la MANUSOM a retenu des éléments pertinents, ayant pris en compte ceci qu'il s'offrait à M. Langelaar d'autres possibilités de congé pouvant lui permettre d'aider sa partenaire à prendre soin de leur nouveau-né. Selon le défendeur, au moment où il présentait sa demande, M. Langelaar avait à son actif plus de 30 jours de congé annuel et pouvait prétendre à un « congé pour motif familial », type spécifique de congé spécial sans traitement ouvert au « parent d'un nouveau-né ou d'un enfant adopté », tel qu'il résulte de la disposition 5.5 a iv) du Règlement du personnel. Le défendeur ajoute que la MANUSOM a également tenu compte de ceci que M. Langelaar avait la possibilité de télétravailler de l'extérieur de son lieu d'affectation pendant huit semaines en vertu d'un aménagement des modalités de travail, option dont il s'était précédemment prévalu.

61. M. Langelaar ne conteste aucun des arguments développés ci-dessus par le défendeur. En l'absence de preuve contraire, le Tribunal, accueillant les arguments non contestés du défendeur, déclare que la conclusion dégagée par la MANUSOM selon laquelle l'intérêt de l'Organisation ne commandait pas d'accorder au requérant, à titre exceptionnel, un congé spécial à plein traitement était légalement fondée, rationnelle et régulière en la forme.

Dispositif

62. La déclarant sans fondement, le Tribunal rejette la requête dans son intégralité.

(Signé)

M^{me} Margaret Tibulya, juge

Ainsi jugé le 30 août 2024

Enregistré au Greffe le 30 août 2024

(Signé)

Isaac Endeley, Greffier, New York