



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX  
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2010/026  
(UNAT 1620)  
Jugement n° : UNDT/2011/047  
Date : 8 mars 2011  
Original : français

---

**Devant :** Juge Jean-François Cousin

**Greffe :** Genève

**Greffier :** Víctor Rodríguez

ERNST

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL  
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

---

**JUGEMENT**

---

**Conseil de la requérante :**

Jay Wormus

**Conseil du défendeur :**

Linda Starodub, ONUV/ONU DC

## **Requête**

1. La requérante conteste la décision du Secrétaire général refusant de lui verser la prime de fin de service qui était accordée aux fonctionnaires de la catégorie des services généraux en vertu de la circulaire UN/INF.243 du 6 mars 1990.

2. Elle réclame le versement de la prime de fin de service qui aurait dû lui être versée à compter du mois de mars 2004, soit une somme qu'elle estime à environ 30 000 EUR, et elle demande que cette somme soit majorée d'intérêts à compter du mois d'avril 2004. Elle réclame en outre une indemnité correspondant à trois mois de son traitement net pour le manquement du défendeur à l'obligation qui lui incombait de mettre à jour la réglementation concernant l'octroi de la prime de fin de service.

## **Faits**

3. A la suite d'une recommandation formulée en 1987 par la Commission de la fonction publique internationale, l'Office des Nations Unies à Vienne (« ONUV ») a institué une indemnité de fin de service au bénéfice de ses agents de la catégorie des services généraux et de celle des travailleurs manuels. La circulaire UN/INF.243 en date du 6 mars 1990 indique les conditions d'éligibilité et de paiement de l'indemnité de fin de service qui ont été adoptées provisoirement, « dans l'attente d'un réexamen et d'un accord du Comité consultatif mixte ».

4. En 2003, la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (« Commission ») a décidé d'adopter le Système intégré de gestion (« SIG ») en vigueur au sein de l'Organisation des Nations Unies et d'en confier l'exploitation à l'Office des Nations Unies à Vienne/Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (« ONUV/ONUDC »). Pour mettre en œuvre le SIG, la création d'un poste de Coordonnateur, financé par la Commission, était prévue, étant entendu que le titulaire de ce poste serait recruté et rémunéré par l'ONU/ONUDC.

5. Le 1<sup>er</sup> mars 2004, le poste de Coordonnateur du projet SIG, à la classe L-3, a été mis au concours.

6. La requérante, qui était alors employée par l'ONUV/ONU DC en qualité d'Assistante principale au recrutement, à la classe G-7, échelon XI, au bénéfice d'un engagement à titre permanent, a donné sa démission le 2 mars 2004, en demandant à être dispensée de l'obligation de donner un préavis de trois mois, demande qui lui a été accordée.

7. Par courrier électronique du 10 mars 2004, elle a réclamé le versement de la prime de fin de service en faisant valoir qu'elle avait dû quitter l'Organisation afin de pouvoir présenter sa candidature au poste de Coordonnateur du projet SIG. Dans la mesure où cette pratique engendrait nécessairement une interruption de service, et au vu de ses nombreuses années au service de l'Organisation, elle a demandé qu'il soit fait exception au paragraphe 4(f) de la circulaire UN/INF.243, lequel prévoit que la prime est accordée aux fonctionnaires qui présentent leur démission après au moins trois années de service continu auprès de l'ONUV et entrent au service d'une autre organisation du système commun des Nations Unies sans interruption de service.

8. La démission de la requérante a pris effet le 11 mars 2004, à la suite de quoi elle a présenté sa candidature pour le poste de Coordonnateur du projet SIG.

9. Sa candidature ayant été retenue, la requérante a, à compter du 31 mars 2004, exercé les fonctions de Coordonnateur du projet SIG, après une interruption de service de 19 jours.

10. Par un courrier électronique du 6 octobre 2004, l'Administration a informé la requérante que sa demande en vue d'obtenir une exception au paragraphe 4(f) de la circulaire UN/INF.243 ne pouvait être accueillie.

11. Par une lettre datée du 3 décembre 2004, la requérante a adressé au Secrétaire général une demande de nouvel examen de la décision de ne pas lui verser la prime de fin de service.

12. N'ayant reçu aucune réponse à sa demande, la requérante a, le 16 mars 2005, saisi la Commission paritaire de recours de Vienne (« CPR »).

13. Dans son rapport en date du 1<sup>er</sup> octobre 2007, la CPR a tout d'abord relevé que la requérante ne satisfaisait à aucune des conditions énoncées au paragraphe 4 de la circulaire UN/INF.243. Elle a cependant fait observer que la circulaire n'avait pas été amendée afin de refléter la législation autrichienne entrée en vigueur au mois de janvier 2003 ou de prendre en considération l'étude des conditions d'emploi prévue par le paragraphe 9 de la circulaire. En outre, celle-ci ne prenait en considération ni les changements structurels survenus au sein de l'Organisation, ni les modifications du Règlement du personnel adoptées postérieurement à la promulgation de la circulaire. D'une part, en se bornant à évoquer les fonctionnaires de l'ONUV, elle ne permettait pas à ceux de l'ONUDC de bénéficier de la prime de fin de service. D'autre part, le paragraphe 4(b) de la circulaire qui prévoyait que la prime était accordée aux fonctionnaires « promus » de la catégorie des services généraux à celle des administrateurs et ayant accumulé au moins trois années de service continu n'était pas conforme à la nouvelle version de la disposition 104.15(b)(ii) du Règlement du personnel, laquelle disposait désormais que les fonctionnaires de la catégorie des services généraux étaient « recrutés » à la catégorie des administrateurs par voie de concours. La CPR a conclu que la décision de ne pas verser à la requérante la prime de fin de service se fondait sur une circulaire devenue obsolète et, au vu de l'objectif de la prime, à savoir récompenser la loyauté des travailleurs, et des 18 années de service de la requérante, elle a recommandé que ladite prime lui soit versée.

14. Par une lettre du 10 décembre 2007, la décision du Secrétaire général rejetant son recours a été notifiée à la requérante, au motif que celle-ci ne remplissait aucune des conditions énoncées au paragraphe 4 de la circulaire UN/INF.243.

15. Après avoir obtenu trois prorogations des délais, la requérante a, le 14 août 2008, déposé devant l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies une requête contre la décision du Secrétaire général du 10 décembre 2007. Le 5 mars 2009, après

avoir demandé et obtenu du Tribunal administratif deux prorogations des délais, le défendeur a soumis sa réponse à la requête. La requérante a présenté des observations le 21 avril 2009.

16. En vertu des mesures de transition énoncées dans la résolution 63/253 de l'Assemblée générale des Nations Unies, l'affaire, qui n'a pu être jugée par le Tribunal administratif avant qu'il ne soit dissout le 31 décembre 2009, a été renvoyée devant le Tribunal du contentieux administratif le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

17. Par lettre du 27 janvier 2011, le Greffe du Tribunal du contentieux administratif a notifié aux parties la décision du Juge saisi de l'affaire de tenir une audience en français.

18. Le 16 février 2011, l'audience a eu lieu en présence du conseil de la requérante et du conseil du défendeur, la requérante assistant à l'audience par vidéoconférence.

### **Arguments des parties**

19. Les arguments de la requérante sont les suivants :

a. L'Administration a fait preuve de négligence en ne procédant pas à l'actualisation de la circulaire UN/INF.243 et en ne révisant pas sa pratique s'agissant du versement de la prime de fin de service de sorte qu'elles soient conformes au principe dit « Flemming », à la version amendée de la disposition 104.15(b)(ii) du Règlement du personnel alors en vigueur, aux changements structurels survenus au sein de l'Organisation, ainsi qu'à la nouvelle législation autrichienne ;

b. Le paragraphe 4(b) de la circulaire UN/INF.243, qui prévoit que la prime de fin de service est versée aux fonctionnaires « promus » de la catégorie des services généraux à celle des administrateurs après au moins trois années de service continu avec l'ONUV, n'est conforme ni à la version

amendée de la disposition 104.15(b)(ii) du Règlement du personnel, ni à l'instruction administrative ST/AI/2001/8, ni au rapport A/60/692 du Secrétaire général à l'Assemblée générale, lesquels évoquent le « recrutement », et non la « promotion », des agents de la catégorie des services généraux à celle des administrateurs. Au vu de cette divergence et du manque de cohérence dans l'utilisation des termes « promotion » et « recrutement » dans les documents de l'Organisation, l'Administration aurait dû à tout le moins interpréter le paragraphe 4(b) comme permettant le versement de la prime aux fonctionnaires recrutés de la catégorie des services généraux à celle des administrateurs. Une interprétation stricte du terme « promotion » empêcherait en effet tout fonctionnaire de la catégorie des services généraux de recevoir la prime de fin de service au moment de passer dans la catégorie des administrateurs. Or, depuis 2001, plusieurs fonctionnaires de la catégorie des services généraux qui sont passés dans celle des administrateurs à la suite d'un concours ont reçu ladite prime ce qui démontre que l'Administration a, de fait, amendé le paragraphe 4(b) de la circulaire ;

c. Il n'existe pas de concours pour pourvoir des postes non soumis à la répartition géographique. En dépit des efforts déployés par le Secrétaire général pour combler cette lacune, la pratique selon laquelle, en l'absence de concours, les fonctionnaires de la catégorie des services généraux souhaitant présenter leur candidature à un poste de la catégorie des administrateurs non soumis à la répartition géographique doivent, avant même de postuler, donner leur démission, a pour conséquence que ces fonctionnaires se trouvent dans la situation de candidats externes, sans qu'il leur soit possible d'éviter une interruption de service. C'est cette pratique qui a été appliquée à la requérante : avant de présenter sa candidature au poste de Coordonnateur du SIG, elle s'est, à deux reprises, enquis des critères d'éligibilité et de la possibilité de postuler sans avoir à démissionner au préalable et

l'Administration a confirmé qu'elle devait donner sa démission avant de soumettre sa candidature ;

d. En vue de résoudre l'apparente contradiction des termes du paragraphe 4(b) avec ceux du paragraphe 5 de la circulaire UN/INF.243, il convient de se référer à l'intention du législateur. Comme cela a été reconnu par l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, la prime de fin de service vise à assurer aux agents des services généraux de l'Organisation à Vienne des conditions d'emploi comparables aux conditions d'emploi en vigueur dans cette ville, en constituant une compensation pour l'« Abfertigung » qui était versée aux travailleurs autrichiens lorsqu'ils cessaient leur service. En vertu du droit autrichien en vigueur jusqu'en 2002, l'« Abfertigung » avait pour objectif d'encourager la loyauté des travailleurs et elle ne pouvait leur être versée lorsque la relation d'emploi était terminée de leur fait. C'est ce même objectif que reflète le paragraphe 5 de la circulaire UN/INF.243. Or, le fonctionnaire qui présente sa démission en vue d'intégrer une autre organisation du système commun ne peut être assimilé à un « travailleur déloyal ». Par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, l'« Abfertigung » sert un autre objectif, à savoir encourager la mobilité des travailleurs et la flexibilité du marché du travail, et elle peut désormais être versée à tous les travailleurs autrichiens, y compris ceux qui ont donné leur démission. Une telle évolution devrait être reflétée dans la pratique de l'Organisation en vertu du principe Flemming selon lequel la rémunération du personnel de la catégorie des services généraux doit être alignée sur les conditions d'emploi les plus favorables prévalant dans chaque lieu d'affectation ;

e. A l'instar de ce qu'a estimé l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, l'Administration avait l'obligation d'interpréter la circulaire UN/INF.243 de manière cohérente avec le Règlement du personnel et le droit autrichien. C'est d'ailleurs ce qu'elle a fait s'agissant du paragraphe 4(f) de la circulaire, dans le cas de fonctionnaires ayant démissionné de leur poste au

sein de l'ONUV/ONUDC pour prendre un poste au sein de la Commission bien que celle-ci ne fit pas partie du système commun des Nations Unies. De même, au mois de mars 2005, un fonctionnaire qui se trouvait dans la même situation que la requérante s'est vu octroyer un contrat de courte durée entre le moment de sa démission et celui de sa nomination et il a pu percevoir, en conséquence, la prime de fin de service ;

f. Le Secrétaire général a, à tort, considéré que la requérante avait demandé le versement de la prime de fin de service à titre d'« exception » alors que la CPR a dûment reconnu qu'elle avait acquis le « droit » au versement de cette prestation et ce, non pas en vertu du libellé de la circulaire mais en se fondant sur l'intention du législateur. Dans son courrier électronique du 10 mars 2004, elle ne sollicitait pas une exception mais demandait plutôt des éclaircissements sur l'interprétation du paragraphe 4(f) de la circulaire, lequel ne lui était pas applicable. De plus, l'interprétation du Secrétaire général va à l'encontre du principe déclaré selon lequel ce dernier accepte normalement les recommandations unanimes de la CPR à moins qu'il n'y ait un motif d'ordre juridique ou réglementaire de ne pas le faire et, si tel est le cas, la décision du Secrétaire général est assortie d'un exposé détaillé des motifs pour lesquels la recommandation a été rejetée.

20. Les arguments du défendeur sont les suivants :

a. Aucune base juridique ne permettait à la CPR de conclure, comme elle l'a fait, que la requérante avait droit à la prime de fin de service puisque cette dernière ne satisfaisait à aucune des conditions d'éligibilité posées par le paragraphe 4(e) et 4(f). La requérante a consciemment fait le choix de donner sa démission sans aucune garantie d'être choisie pour le poste de Coordonnateur du projet SIG et ce bien qu'il lui fût loisible de garder son engagement à titre permanent et de passer le concours permettant aux

fonctionnaires de la catégorie des services généraux d'accéder à celle des administrateurs ;

b. La nomination de la requérante au poste de Coordonnateur du projet SIG ne saurait être considérée comme une « promotion » puisque, conformément à la résolution 33/143 de l'Assemblée générale, une promotion de la catégorie des services généraux à celle des administrateurs ne peut être obtenue que par voie de concours et que la requérante n'a pas réussi ce concours ;

c. L'Organisation ne pouvait faire droit à la demande de la requérante car cela revenait en fait à établir une nouvelle catégorie de bénéficiaires, non prévue par la circulaire UN/INF.243. En l'absence d'une résolution expresse de l'Assemblée générale, l'Administration était libre d'amender ou de maintenir la réglementation concernant la prime de fin de service et il serait déraisonnable de réinterpréter la réglementation sur la base d'autres résolutions ayant trait à des pratiques distinctes, comme le suggère la requérante. Qui plus est, le Tribunal ne peut se substituer à l'Administration en ce domaine ;

d. Même si le principe Fleming était applicable, ce qui n'était pas le cas en l'espèce, la circulaire UN/INF.243 était conforme au droit autrichien au moment où elle a été promulguée et la requérante, qui avait présenté sa démission, ne pouvait donc prétendre à la prime de fin de service. Au surplus, le droit national ne fait pas partie du droit applicable à la relation contractuelle entre l'Organisation et ses agents.

## Jugement

21. Pour contester la décision du Secrétaire général refusant de lui verser une prime de fin de service, la requérante en premier lieu se fonde sur les dispositions de la circulaire UN/INF.243 du 6 mars 1990.

22. Ladite circulaire, dont il n'existe pas de traduction française, dispose :

4. Payment of [the end-of-service allowance] will be made to staff members separating from the United Nations Office at Vienna on one of the following conditions:

...

b) Upon promotion from the General Service category to the Professional category after three years or more of continuous service with the United Nations Office at Vienna;

...

e) Upon resignation after child birth, after five years or more of continuous service with the United Nations Office at Vienna. In this case, half of the allowance ...

f) Upon resignation after three years or more of continuous service with the United Nations Office at Vienna to join another organization in the United Nations common system without a break of service;

...

5. [The end-of-service allowance] is not payable in cases of (a) summary dismissal, (b) abandonment of post or (c) resignation, except for the reasons specified in [4](e) and (f) above.

23. Il ressort des faits tels qu'ils ont été exposés ci-dessus que la requérante a démissionné à compter du 11 mars 2004 de son poste d'Assistante principale au recrutement, à la classe G-7, au sein de l'ONUV et qu'elle n'a pris ses fonctions de Coordonnateur du projet SIG que le 31 mars 2004, soit après une interruption de service de 19 jours. Ainsi, la requérante n'est pas en droit de se fonder sur les termes de la circulaire précitée pour soutenir qu'elle peut prétendre au bénéfice de la prime de fin de service dès lors qu'elle avait démissionné de son poste précédent et avait interrompu son service avant de prendre ses fonctions au sein d'une organisation, la Commission, n'appliquant pas le système commun des Nations Unies.

24. En outre, si la requérante soutient que des fonctionnaires dans la même situation qu'elle ou dans des situations semblables ont pu bénéficier de ladite prime, il y a lieu de rappeler qu'à supposer exactes ces allégations, la circonstance que l'Administration aurait accordé à tort une telle indemnité à certains fonctionnaires ne lui donne aucun droit à l'obtenir dès lors que l'Administration n'a aucun pouvoir discrétionnaire pour accorder le bénéfice de diverses indemnités mais qu'au contraire elle est tenue d'appliquer strictement la réglementation applicable et qu'elle ne peut en aucun cas faire des exceptions à cette règle.

25. Si la requérante prétend qu'en vertu d'une pratique de l'ONUV/ONU DC, l'Administration l'a incitée à donner sa démission avant de présenter sa candidature au poste de Coordonnateur du SIG, ce qui l'a privée de fait du bénéfice de la prime de fin de service, le Tribunal ne peut que constater que la requérante a décidé de se soumettre à une telle pratique sans que l'Administration lui ait garanti le bénéfice de la prime litigieuse.

26. Par ailleurs, la requérante fait valoir que certaines dispositions de la circulaire UN/INF.243 fixant les conditions d'octroi de la prime de fin de service sont illégales dès lors qu'elles auraient dû être modifiées par l'Administration pour tenir compte de l'évolution de la réglementation s'appliquant au personnel de l'Organisation.

27. Si la requérante est en droit, comme elle le fait, de soutenir pour obtenir le bénéfice d'une prime que la circulaire qui en fixe les conditions d'octroi est entachée d'illégalité, au moins dans certaines de ses dispositions, il lui appartient de démontrer qu'elle est contraire ou est devenue contraire à des normes juridiques supérieures.

28. Il est soutenu par la requérante que le paragraphe 4(b) de la circulaire UN/INF.243 est devenue illégal dès lors qu'il est inconciliable avec la version amendée de la disposition 104.15(b)(ii) du Règlement du personnel, l'instruction administrative ST/AI/2001/8, et le rapport A/60/692 du Secrétaire général à l'Assemblée générale, lesquels évoquent le recrutement, et non la promotion, des fonctionnaires de la catégorie des services généraux à celle des administrateurs. A

supposer exactes de telles allégations, et en tout état de cause, ce qui fait obstacle au droit de la requérante à la prime contestée n'est pas le contenu du paragraphe 4(b) de la circulaire mais celui du paragraphe 5 qui exclut, à l'exception de deux cas explicitement prévus, de façon très claire du bénéfice de l'allocation les fonctionnaires de l'ONUV qui présentent leur démission avec une période d'interruption de service. Ainsi, la requérante n'établit pas que la disposition de la circulaire qui fait obstacle au paiement de l'allocation est contraire à une norme juridique supérieure applicable dans l'Organisation.

29. La requérante soutient qu'il appartient au Tribunal d'interpréter la circulaire de façon à respecter la volonté de la Commission de la fonction publique internationale qui a été à l'origine de ladite circulaire. Il y a lieu toutefois de rappeler que le Tribunal n'a pas le pouvoir d'interpréter une réglementation claire et qu'il est tenu, comme l'Administration, d'appliquer la réglementation existante dès lors qu'elle n'est pas illégale.

30. La requérante fait valoir que, par application du principe Flemming, l'Administration était tenue d'adapter la circulaire en cause en fonction de l'évolution de la législation du travail autrichienne. Le Tribunal rappelle qu'aucune législation ou réglementation nationale n'est directement applicable aux fonctionnaires de l'Organisation et que seuls les organes des Nations Unies habilités à cet effet ont le pouvoir de décider de transposer une réglementation nationale dans le droit interne de l'Organisation, le Tribunal ne pouvant en aucun cas juger de l'opportunité d'une telle transposition.

31. Enfin, si la requérante affirme que, si l'Administration avait appliqué ledit principe, elle aurait nécessairement modifié la circulaire UN/INF.243 dans un sens qui lui aurait permis de percevoir la prime litigieuse, le Tribunal considère qu'il s'agit d'une pure spéculation et il rappelle à cet égard que, selon la formulation dudit principe telle qu'approuvée par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/216, « les organisations doivent offrir au personnel recruté sur le plan local des conditions

d'emploi comparables aux conditions les plus favorables en vigueur parmi les autres employeurs de la localité. Ces conditions d'emploi ... doivent être parmi les plus favorables dans la localité, sans être absolument les meilleures. »

32. Ainsi, la requérante n'a pas établi qu'elle pouvait prétendre au bénéfice de la prime contestée.

33. Devant le Tribunal, la requérante a engagé la responsabilité de l'Administration pour n'avoir pas mis à jour la réglementation concernant l'octroi de la prime de fin de service. Toutefois, il ressort de la lettre datée du 3 décembre 2004 par laquelle la requérante a sollicité un nouvel examen du Secrétaire général que cette dernière ne contient aucune demande tendant à voir engagée la responsabilité de l'Administration. Par suite, cette demande, formulée uniquement devant le Tribunal, ne peut être que déclarée irrecevable.

34. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de rejeter la requête.

### **Décision**

35. Par ces motifs, le Tribunal DÉCIDE :

La requête est rejetée.

*(Signé)*

Juge Jean-François Cousin

Ainsi jugé le 8 mars 2011

Enregistré au greffe le 8 mars 2011

*(Signé)*

Víctor Rodríguez, greffier, Genève