

QUATRE-VINGT-DIX-HUITIÈME SESSION

Jugement n° 2390

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Union postale universelle (UPU), formée par M. A. K. le 17 septembre 2003 et régularisée le 21 novembre, la réponse de l'Union du 18 décembre 2003, la réplique du requérant du 26 février 2004 et la duplique de l'UPU du 2 avril 2004;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Le requérant, ressortissant allemand né en 1961, entra au service de l'UPU à Berne (Suisse) en 1991. D'abord fonctionnaire de la catégorie des services généraux, il fut nommé administrateur de base de données, au grade P.3, à compter du 25 janvier 1993 après avoir participé à un concours. Il obtint une nomination à titre permanent en 1995. Par memorandum du 14 février 2002, il demanda que son contrat soit modifié pour refléter le fait qu'il était recruté sur le plan international et bénéficiait du congé dans les foyers. Par la communication de service n° 15/2002 du 11 mars 2002, son nom, ainsi que celui d'un autre fonctionnaire, M. H. (voir le jugement 2389 de ce jour), fut ajouté sur la liste des fonctionnaires pouvant prétendre à un tel congé. Mais, suite à une intervention du directeur des finances, la question du congé dans les foyers pour ces deux fonctionnaires fut revue et, par lettre du 21 juin 2002, le Directeur général informa le requérant que l'inscription de son nom sur cette liste était «intervenue par erreur et n'[était] pas conforme à l'article 4.4 du Statut du personnel du Bureau international de l'UPU». Il expliquait que, puisque le requérant était domicilié en Suisse au moment de son recrutement, il avait été «recruté sur le plan local», et relevait qu'il n'avait «jamais profité des congés dans les foyers». Il annulait donc la décision le concernant contenue dans la communication de service n° 15/2002.

Le 4 juillet, le requérant demanda au Directeur général de réexaminer sa décision. Le 19 juillet, ce dernier l'informa que, puisque deux fonctionnaires contestaient la pratique suivie par l'UPU, il acceptait de faire procéder à un examen approfondi des dispositions en vigueur. Il ajoutait qu'une enquête serait menée auprès d'autres organisations pour connaître leur pratique en la matière. Par lettre du 3 avril 2003, le Directeur général confirma sa décision du 21 juin 2002. Se fondant sur une analyse du chef des affaires juridiques qui était jointe à sa lettre, il expliquait que le requérant était «considéré comme recruté sur le plan international» mais que, n'ayant pas eu besoin de s'expatrier pour exercer ses fonctions à l'UPU puisqu'il était domicilié en Suisse avant sa nomination, il ne remplissait pas les conditions fixées par le paragraphe 2 de la disposition 105.3 du Règlement du personnel*. Le 2 mai, le requérant fit recours contre cette décision auprès du Comité paritaire de recours. Dans son rapport en date du 17 juin, le Comité arriva à la même conclusion que le Directeur général et recommanda le rejet du recours. Par une lettre datée du 23 juin 2003, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général rejeta le recours.

B. Le requérant cite l'article 4.5 du Statut du personnel, selon lequel «[l]es fonctionnaires recrutés sur le plan international bénéficient normalement [du] congé dans les foyers», et le paragraphe 2 de la disposition 105.3 du Règlement du personnel précité. Puisque le terme «ressortissant» est utilisé dans ce paragraphe, le requérant estime que l'article 4.6 du Statut du personnel établit un lien univoque entre le pays dont on est ressortissant et le pays dont on a la nationalité. L'UPU doit donc appliquer ces textes et ne peut lui refuser le droit au congé dans les foyers sans violer les règles dont elle s'est dotée. Il soutient que la défenderesse a déjà octroyé un tel droit à une collègue se trouvant dans une situation similaire à la sienne, c'est à dire résidant en Suisse au moment de son recrutement.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, d'ordonner à l'UPU de l'inscrire de nouveau sur la liste des fonctionnaires bénéficiant du droit au congé dans les foyers et de lui octroyer les dépens.

C. Dans sa réponse, l'Union fait observer que l'utilisation du terme «normalement» à l'article 4.5 du Statut du

personnel montre bien qu'il n'existe aucun droit automatique au congé dans les foyers et que ce dernier n'est pas octroyé lorsque le Directeur général estime que cela serait contraire à l'esprit dans lequel il a été institué, ce qui est le cas en l'espèce. En effet, au moment de son recrutement, le requérant résidait depuis près de vingt cinq ans en Suisse, où il était au bénéfice d'un permis de résident permanent. Le fait qu'il ait maintenu des contacts avec sa famille en Allemagne ne signifie pas qu'il y ait «un foyer». Elle affirme avoir toujours considéré qu'un fonctionnaire résidant au moment de son recrutement depuis de nombreuses années en Suisse de manière permanente avait fixé ses foyers dans son pays de résidence, quelle que soit sa nationalité. Cette pratique est, selon la défenderesse, conforme au texte et à l'esprit des dispositions en vigueur et ne diffère pas de la pratique suivie par plusieurs institutions spécialisées et par l'Office des Nations Unies à Genève. Elle estime que la prétention du requérant au congé dans les foyers constitue un abus de droit puisqu'il est «évident» que son foyer est en Suisse. Elle ajoute que le cas de la collègue citée par le requérant n'est absolument pas comparable puisque cette personne n'avait résidé que quelques mois en Suisse avant son recrutement initial et qu'elle n'y avait ni domicile permanent ni permis de travail ou d'établissement.

D. Dans sa réplique, le requérant fait observer que le libellé de l'article 4.5 du Statut du personnel est clair et que, si la défenderesse avait estimé qu'il n'avait pas droit au congé dans les foyers, elle aurait dû le préciser dans la lettre de nomination. Or elle ne l'a pas fait. Il soutient qu'avant sa nomination tous les fonctionnaires non suisses de la catégorie professionnelle ont bénéficié du congé dans les foyers. Selon lui, «le droit du Directeur général d'accorder ou non certains avantages à un fonctionnaire ne résulte pas de la résidence de ce dernier avant sa nomination, mais d'un changement de ses conditions de résidence après sa nomination», ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Il souligne que, dans leur réponse à l'enquête menée, les organisations qui utilisent la nationalité comme critère de décision pour l'octroi des avantages accordés aux expatriés indiquent toutes que le lieu de résidence au moment de la nomination n'a aucune influence sur le droit au congé dans les foyers. Il conteste que son inscription sur la liste des bénéficiaires du congé dans les foyers ait résulté d'une «erreur». Cette décision, qui faisait suite à une étude des dispositions en vigueur menée par plusieurs spécialistes en la matière, a été approuvée par le Vice directeur général et le Directeur général. Le requérant affirme, enfin, qu'il y a eu au moins trois cas de fonctionnaires qui se sont vu octroyer des congés dans les foyers alors qu'ils résidaient en Suisse au moment de leur nomination. Or la notion de «durée de résidence» ne se trouve nulle part dans les Statut et Règlement du personnel. Au contraire, l'alinéa a) du paragraphe 4 de la disposition 105.3 du Règlement précise que «le lieu du congé dans les foyers qu'un fonctionnaire prend dans son pays d'origine est le lieu où l'intéressé avait sa résidence principale durant la dernière période pendant laquelle, avant sa nomination, il a résidé dans son pays d'origine». Il est donc prévu qu'un fonctionnaire peut bénéficier du congé dans les foyers même si au moment de sa nomination il ne résidait pas dans son pays d'origine, et ce, sans aucune précision quant à la durée d'une telle situation.

E. Dans sa duplique, l'UPU soutient que, lorsqu'un fonctionnaire a droit au congé dans les foyers, cela est précisé dans sa lettre de nomination. Puisque tel n'était pas le cas pour le requérant, ce sont les dispositions des Statut et Règlement du personnel qui sont applicables. Elle fait valoir que, si le lieu de résidence au moment du recrutement ne paraît effectivement pas déterminant pour les organisations internationales consultées, les différentes enquêtes menées «n'ont pas permis d'établir de manière certaine» si un fonctionnaire tel que le requérant aurait droit au congé dans les foyers. Elle précise que la première enquête, réalisée en février 2002, a été très sommaire. Concernant l'alinéa a) du paragraphe 4 de la disposition 105.3 du Règlement du personnel citée par le requérant, elle souligne que ce dernier n'a jamais résidé en Allemagne avant son engagement. L'inscription de son nom sur la liste des agents pouvant bénéficier du congé dans les foyers étant une erreur, le requérant ne saurait s'en prévaloir. Contrairement à ce qu'il prétend, c'est bien la durée du séjour en Suisse avant la nomination qui importe et l'Union n'a jamais accordé de congé dans les foyers à des fonctionnaires qui, au moment de leur recrutement, y résidaient depuis de nombreuses années de manière permanente.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant, ressortissant allemand né en Suisse en 1961, est entré au service de l'UPU le 9 septembre 1991 comme fonctionnaire de la catégorie des services généraux, aux termes d'un contrat de courte durée qui a été prolongé à plusieurs reprises jusqu'au 24 janvier 1993.

Le 19 novembre 1992, il fut nommé, avec effet au 25 janvier 1993, premier secrétaire de grade P.3 en qualité d'administrateur de base de données. Il obtint une nomination à titre permanent en 1995.

Domicilié depuis 1969 en Suisse, où il réside encore aujourd'hui et où vit également sa mère, le requérant était, lors

de son engagement à titre permanent, au bénéfice d'une autorisation d'établissement d'une durée indéterminée, délivrée par les autorités de la police cantonale des étrangers. Après son engagement, le requérant reçut la carte de légitimation D que le Département fédéral des affaires étrangères délivre aux fonctionnaires internationaux et sur laquelle il est fait mention de leur immunité de juridiction dans l'exercice de leurs fonctions.

2. A la suite d'une discussion entre le directeur des ressources humaines et le Vice directeur général, le nom du requérant fut ajouté, à sa demande, sur la liste des fonctionnaires recrutés sur le plan international qui avaient droit à un congé dans les foyers pour l'année en cours; cette mesure a fait l'objet d'une communication de service le 11 mars 2002. Le 21 juin 2002, le Directeur général rapporta cependant cette décision au motif qu'elle aurait résulté d'une erreur, le requérant étant domicilié en Suisse lors de son recrutement. Saisi d'une demande de réexamen de cette décision par le requérant, le Directeur général la confirma le 3 avril 2003.

L'intéressé forma un recours auprès du Comité paritaire de recours en demandant la confirmation de son droit au congé dans les foyers. Le Comité recommanda notamment au Directeur général de rejeter le recours au motif que le requérant n'était pas devenu expatrié suite à sa nomination en 1993 et qu'il «ne rempli[ssai]t pas la condition de résider de façon continue dans un pays autre que celui dont il est ressortissant, pour pouvoir exercer ses fonctions dans l'organisation».

Se fondant sur cette recommandation, le Directeur général rejeta le recours par une lettre datée du 23 juin 2003 qui constitue la décision attaquée.

3. Le droit au congé dans les foyers est notamment régi par l'article 4.5 du Statut du personnel du Bureau international de l'UPU et par la disposition 105.3 du Règlement du personnel. Sa portée a été précisée dans l'instruction administrative (PER) n° 12/Add 1 du 14 juin 1993.

Le congé dans les foyers octroyé au fonctionnaire lui permet de se rendre tous les deux ans dans son pays d'origine, aux frais de l'Union, pour y passer une fraction appréciable de son congé annuel; le Directeur général peut demander au fonctionnaire rentrant d'un tel congé de lui fournir la preuve qu'il s'est entièrement conformé à cette disposition (paragraphe 1 et 12 de la disposition 105.3 du Règlement du personnel). Un tel droit est normalement reconnu aux fonctionnaires recrutés sur le plan international (article 4.5 du Statut) mais ne peut être accordé qu'à ceux qui remplissent les conditions fixées par la disposition 105.3 du Règlement.

Les fonctionnaires recrutés sur le plan international ont droit au congé dans les foyers à la condition, notamment, que pour exercer leurs fonctions ils se trouvent dans l'obligation de résider de façon continue dans un pays autre que celui dont ils sont ressortissants (alinéa a) du paragraphe 2 de la disposition 105.3). Le paragraphe 3 de l'instruction administrative (PER) n° 12/Add 1 précise que «le congé dans les foyers [...] ne s'appliqu[e] pas aux fonctionnaires qui exercent leurs fonctions dans le pays de leurs foyers, ce pays étant normalement celui dont le fonctionnaire est considéré comme ressortissant», c'est à dire celui dont il a la nationalité ou, en cas de nationalités multiples, celui auquel, d'après le Directeur général, l'attachent les liens les plus étroits (article 4.6 du Statut).

4. La défenderesse admet que le requérant est considéré comme ayant été recruté sur le plan international. Elle lui refuse toutefois le droit au congé dans les foyers au motif que, lors de son recrutement, il était établi en Suisse depuis de nombreuses années et qu'il n'a conservé que des relations épisodiques avec son pays d'origine, l'Allemagne. Le requérant soutient que cette position est contraire aux textes des Statut et Règlement du personnel qui, selon lui, reconnaîtraient le droit au congé dans les foyers à tous les fonctionnaires recrutés sur le plan international n'ayant pas la nationalité suisse mais résidant en Suisse lors de leur recrutement, tout au moins lorsqu'ils ont encore des contacts avec le pays dont ils sont ressortissants.

5. L'argumentation du requérant ne trouve d'appui sérieux ni dans l'article 4.5 du Statut ni dans la disposition 105.3 du Règlement. Aux termes de cette disposition, il ne suffit pas que les fonctionnaires recrutés sur le plan international soient en poste ailleurs que dans leur pays d'origine pour qu'ils bénéficient du congé dans les foyers; il faut de surcroît qu'ils remplissent les conditions requises. Ainsi, l'alinéa a) du paragraphe 2 de cette disposition prévoit qu'un fonctionnaire a droit au congé dans les foyers si, pour exercer ses fonctions, il se trouve dans l'obligation de résider de façon continue dans un pays autre que celui dont il est ressortissant. Tel n'est manifestement pas le cas d'un fonctionnaire qui, au moment de sa nomination, résidait depuis plusieurs décennies et sans discontinuité notable dans le pays où il exerce ses fonctions. Le requérant ne conteste pas que telle soit sa situation.

6. La position adoptée par la défenderesse est conforme non seulement au texte clair des dispositions statutaires et réglementaires pertinentes mais aussi à leur but.

L'institution du congé dans les foyers n'a pas fondamentalement pour objet d'accorder aux membres du personnel un avantage en espèces ou, plus largement, un avantage purement matériel. Elle se justifie de manière générale par le fait qu'il est dans l'intérêt des organisations internationales que les membres de leur personnel maintiennent des liens avec le pays de leurs foyers (voir les jugements 271, aux considérants 4 et 6, et 937, au considérant 12). Ce pays n'est pas nécessairement celui de la nationalité du fonctionnaire. Ce peut être celui avec lequel l'intéressé a les liens les plus étroits en dehors du pays où il travaille (voir le jugement 1985, au considérant 9), par exemple celui dont son épouse est originaire ou celui d'enfants qu'il aurait adoptés ou recueillis en décidant qu'ils doivent maintenir des contacts avec leur milieu d'origine. Aussi l'alinéa c) du paragraphe 4 de la disposition 105.3 du Règlement prévoit-il que, dans des cas exceptionnels, le Directeur général peut autoriser un fonctionnaire à prendre le congé dans les foyers dans un pays autre que celui dont il est ressortissant, à condition qu'il fournisse la preuve qu'il a eu sa résidence habituelle dans ce pays pendant une période prolongée avant sa nomination, qu'il y a toujours d'étroites attaches familiales ou personnelles et que le fait d'y prendre son congé n'est pas incompatible avec l'esprit de l'article 5.3 du Statut.

Le but du congé dans les foyers est ainsi de permettre au fonctionnaire qui, du fait du service, se trouve éloigné pendant une période déterminée du pays auquel il est le plus lié personnellement ou matériellement, de s'y rendre afin de maintenir ces liens. L'article 5.3 du Statut, qui prive du congé dans les foyers le fonctionnaire qui est en poste dans son pays d'origine ou qui continue d'y résider, va donc de soi. L'article 4.5, paragraphe 2, du Statut répond à la même logique, dès lors qu'il prévoit qu'un fonctionnaire peut perdre le bénéfice du congé dans les foyers si, à la suite d'un changement de ses conditions de résidence, il est, de l'avis du Directeur général, considéré comme résident permanent d'un pays autre que celui dont il est ressortissant, pour autant que le Directeur général estime que le maintien de cet avantage est contraire à l'esprit dans lequel il a été institué.

Le requérant n'ignore pas le but des dispositions dont il se prévaut. Il en admet implicitement les conséquences, à savoir que celui qui, au moment de son recrutement, est domicilié dans le pays sur le territoire duquel est situé son lieu d'affectation et qui n'a pas d'attaches personnelles particulières avec le pays dont il est ressortissant ne saurait prétendre à être mis au bénéfice du congé dans les foyers puisqu'il ne quitte pas ce pays du fait de cet engagement. C'est sans doute pourquoi le requérant insiste sur les attaches familiales et personnelles qu'il aurait conservées dans son pays d'origine bien qu'il n'y demeure plus depuis des décennies. Alors que les enfants, l'épouse, la mère et une sœur de l'intéressé vivent en Suisse, il aurait en Allemagne une grand-mère, plusieurs oncles et tantes, des cousins et cousines et des filleuls, proches auxquels il rendrait visite au moins une fois par an. Ces éléments de fait ne démontrent pas que ces liens sont d'une continuité et d'une intensité telles qu'ils lui donneraient le droit au congé dans les foyers.

7. La requête doit donc être rejetée sans que le Tribunal ait à se pencher sur les arguments que le requérant avance quant aux limites dans lesquelles la défenderesse peut interpréter le Statut et Règlement.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 18 novembre 2004, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Seydou Ba, Juge, et M. Claude Rouiller, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 2 février 2005.

Michel Gentot

Seydou Ba

Claude Rouiller

Catherine Comtet

*Le paragraphe 2 de la disposition 105.3 du Règlement du personnel se lit comme suit :

«Tout fonctionnaire a droit au congé dans les foyers:

a) si, pour exercer ses fonctions, il doit résider de façon continue dans un pays autre que celui dont il est ressortissant;

[...]»

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 17 février 2005.