



TRIBUNAL
DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/GVA/2016/012
Jugement n° : UNDT/2018/003
Date : 11 janvier 2018
Français
Original : anglais

Juge : Rowan Downing
Greffé : Genève
Greffier : René M. Vargas M.

BATAMULIZA

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Robbie Leighton, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

Thomas Jacob, Programme des Nations Unies pour le développement

Introduction

1. Par une requête du 29 octobre 2015, la requérante, ancienne spécialiste de la problématique hommes-femmes au bureau de pays du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) au Kenya, a contesté la décision de ne pas renouveler son engagement de durée déterminée.
2. Le défendeur a déposé sa réponse le 3 décembre 2015.

Rappel des faits

3. Par l'ordonnance n° 168 (NBI/2016) du 23 mars 2016, l'affaire a été transférée du Greffe de Nairobi au Greffe de Genève du Tribunal et affectée au juge soussigné.
4. Par l'ordonnance n° 3 (GVA/2017) du 4 janvier 2017, les parties ont été priées, notamment, de dire au Tribunal si elles souhaitaient recourir à la médiation. Par une réponse conjointe du 12 janvier 2017, elles ont fait savoir qu'elles étaient disposées à entamer une médiation et ont donc demandé la suspension de l'instance pendant 30 jours.
5. L'instance a été suspendue par les ordonnances n°s 7 et 47 (GVA/2017) du 13 janvier et du 20 février 2017, respectivement.
6. Par une requête conjointe du 23 mars 2017, les parties ont informé le Tribunal qu'elles n'étaient pas parvenues à un règlement à l'amiable. L'instance a donc repris et, par l'ordonnance n° 98 (GVA/2017) du 20 avril 2017, le Tribunal a informé les parties qu'il pouvait statuer sans tenir d'audience et a sollicité leurs vues à ce sujet. Le défendeur a estimé que l'affaire pouvait être tranchée sur le fondement des écritures, mais la requérante a demandé au Tribunal de tenir une audience.
7. Par l'ordonnance n° 153 (GVA/2017) du 14 août 2017, le Tribunal a convoqué les parties à une conférence de mise en état, pour préparer l'audience sur le fond. Il a ordonné au conseil du défendeur de produire des documents supplémentaires, notamment la correspondance relative à la création et à la suppression du poste occupé par la requérante, ainsi que les pages manquantes de certaines annexes de sa réponse.
8. Le 14 septembre 2017, le conseil du défendeur a demandé que soit reportée la date limite de dépôt des documents demandés, précisant qu'il ne les avait pas encore tous obtenus. Par l'ordonnance n° 178 (GVA/2017) du 15 septembre 2017, le Tribunal a fait droit, à titre exceptionnel, à la demande de prorogation de délai présentée par le défendeur.
9. Par l'ordonnance n° 198 (GVA/2017) du 31 octobre 2017, le Tribunal a fixé le calendrier de l'audience sur le fond, qui s'est tenue les 7, 8, 21 et 22 novembre 2017.
10. À l'audience, le Tribunal a entendu la requérante, son ancien supérieur hiérarchique, l'ancien Directeur de pays adjoint chargé des programmes et deux anciens collègues. Le défendeur a cité deux témoins, l'ancien représentant résident du bureau de pays du PNUD au Kenya, qui était également Coordonnateur résident des Nations Unies, et la Directrice de pays adjointe chargée des opérations.

Faits

11. La requérante est entrée au service du PNUD en janvier 2011, à la classe P-3, dans le cadre du Programme de perfectionnement des cadres. Au titre de ce

Programme, les fonctionnaires étaient successivement envoyés dans deux lieux d'affectation pour une durée totale de quatre années. La requérante a d'abord été en poste à New York, puis elle a été affectée en 2012 au bureau de pays du PNUD au Kenya, à la même classe, en tant que spécialiste de la problématique hommes-femmes, dans le groupe des programmes.

12. En 2013, la requérante a rejoint le Bureau du Coordonnateur résident du bureau de pays du PNUD au Kenya, où elle a été en fonction jusqu'en juin 2014, date à laquelle elle a réintégré le groupe des programmes, de sa propre initiative. Elle affirme avoir pris cette décision à la suite d'un incident survenu en mai 2014 au Rwanda, lors d'une mission avec le représentant résident/coordonnateur résident. La requérante soutient qu'à son retour de mission, ses relations de travail avec le représentant résident/coordonnateur résident avaient changé.

13. En mars 2014, le bureau de pays du PNUD au Kenya a publié un avis de vacance pour un poste de conseiller de programme et de bureau de pays, créé pour une durée d'un an. La requérante a postulé et a été informée le 9 juillet 2014 par le représentant résident/coordonnateur résident que sa candidature avait été retenue. Elle a pris ses fonctions le 21 juillet 2014.

14. Par memorandum du 22 avril 2015, la Directrice de pays adjointe chargée des opérations a informé la requérante que son engagement ne serait pas renouvelé à son expiration, le 20 juillet 2015. La requérante lui ayant demandé si ce non-renouvellement était dû à la suppression de son poste ou s'il était lié à ses résultats, elle lui a répondu que ce non-renouvellement n'était pas lié à ses résultats mais à un problème de financement.

15. La requérante a quitté l'Organisation le 20 juillet 2015.

Arguments des parties

16. Les principaux arguments de la requérante sont les suivants :

a. Les motifs budgétaires invoqués à l'appui du non-renouvellement de son engagement ne sont pas étayés par les faits, le bureau de pays du PNUD au Kenya ayant recruté plusieurs fonctionnaires en 2015, après qu'elle a quitté l'Organisation ;

b. La décision de ne pas renouveler son engagement n'était pas motivée par une pénurie de fonds ; le bureau de pays du PNUD au Kenya n'a commencé à se pencher sur la question du financement qu'après avoir pris la décision de ne pas renouveler son engagement ;

c. Le non-renouvellement de son engagement est dû à des facteurs extérieurs, à savoir le parti pris indu du représentant résident/coordonnateur résident à son égard ;

d. L'incident survenu au cours de la mission au Rwanda et le désaccord qui s'en est suivi ont provoqué une rupture dans les relations de travail entre la requérante et le représentant résident/coordonnateur résident ;

e. Il est établi que la pression exercée sur le « fonds 11888 » n'a été mise au jour qu'après la décision de ne pas renouveler l'engagement de la requérante et que cette pression a bénéficié à tous les fonctionnaires potentiellement concernés, à l'exception de la requérante ;

f. Rien ne vient étayer l'argument selon lequel le poste de la requérante avait été créé pour un an seulement. Si tel avait été le cas, la requérante aurait alors dû être recrutée au titre d'un engagement temporaire, et non d'un engagement de durée déterminée ;

g. La procédure qui a conduit à la décision de ne pas renouveler l'engagement de la requérante a été entachée d'irrégularités. Le représentant résident/coordonnateur résident a, en dernier ressort, toute latitude concernant l'utilisation du « fonds 11888 ». C'est donc lui qui, en définitive, a pris la décision de ne pas renouveler l'engagement de la requérante.

17. Les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

a. La décision de ne pas renouveler l'engagement de la requérante était fondée sur des motifs financiers légitimes, étayés par des preuves, montrant que le bureau de pays du PNUD au Kenya manquait de capitaux, notamment en ce qui concerne le « fonds 11888 » utilisé pour financer le poste de la requérante ;

b. Il ressort des documents sur la création du poste que la requérante a été recrutée au titre d'un engagement de durée déterminée dont le financement a été imputé, pour un an, sur le « fonds 11888 ». Le poste avait vocation à faciliter sa transition, après quatre années passées dans le Programme de perfectionnement des cadres ;

c. La requérante n'a produit aucun élément établissant qu'il y avait suffisamment de fonds pour que son engagement soit renouvelé ;

d. Si la mission au Rwanda ne s'est pas déroulée comme prévu, le représentant résident/coordonnateur résident n'en a pas pour autant tenu rigueur à la requérante, comme le montrent les bons résultats qu'elle a obtenus lors de son évaluation ; de même, le recrutement de la requérante à un poste P-4 a été autorisé malgré l'annonce du gel des recrutements ;

e. Le choix de concentrer ses ressources limitées dans tel ou tel secteur est une prérogative de l'Organisation, qui a toute latitude pour continuer de recruter, même face à des contraintes budgétaires ;

f. La décision de ne pas renouveler l'engagement de la requérante et la communication de cette décision ont été discutées lors de réunions entre le Directeur de pays, la Directrice adjointe chargée des opérations et le Directeur adjoint chargé des programmes. Le représentant résident/coordonnateur résident n'était pas présent à ces réunions.

Question posée

18. Le Tribunal doit déterminer si la décision de ne pas renouveler l'engagement de la requérante était régulière.

Examen

19. Pour se prononcer sur la légalité d'une décision de non-renouvellement, le Tribunal doit déterminer 1) si l'Administration a abusé de son pouvoir discrétionnaire, 2) si la décision était fondée sur des considérations discriminatoires ou d'autres motifs illégitimes, 3) si l'Administration a fait une promesse expresse à la requérante qui, dès lors, pouvait escompter le renouvellement de son engagement (arrêt *Ahmed* 2011-UNAT-153).

20. Selon le paragraphe c) de l'article 4.5 du Règlement du personnel et Statut du personnel en vigueur à l'époque des faits (ST/SGB/2014/1), les titulaires d'engagements de durée déterminée ne sont fondés, ni juridiquement ni autrement, à escompter le renouvellement de leur engagement, quelle que soit la durée de service. Ainsi, la disposition 4.13 du Règlement du personnel prévoit ce qui suit :

Engagements de durée déterminée

- a. Peut être nommée pour une durée déterminée d'un an ou plus et de cinq ans à la fois au maximum, la date d'expiration de l'engagement étant spécifiée dans la lettre de nomination, toute personne recrutée pour des travaux d'une durée définie, notamment toutes personnes temporairement détachées auprès de l'Organisation par des gouvernements ou des institutions nationales.
- b. L'engagement de durée déterminée peut être renouvelé jusqu'à cinq ans au maximum.
- c. Le titulaire d'un engagement de durée déterminée n'est fondé, ni juridiquement ni autrement, à escompter le renouvellement de son engagement ou la conversion de son engagement en engagement d'un type différent, quelle que soit la durée de service, sauf le cas visé au paragraphe b) de la disposition 4.14.

21. Il est donc clair que le titulaire d'un engagement de durée déterminée n'est fondé, ni juridiquement ni autrement, à escompter le renouvellement de son engagement ou la conversion de son engagement en engagement d'un type différent (arrêt *Syed* 2010-UNAT-061).

22. La charge de prouver que les motifs du non-renouvellement étaient irréguliers ou que la décision de non-renouvellement reposait sur des motifs illégitimes incombe au fonctionnaire qui conteste la décision (arrêt *Hepworth* 2015-UNAT-503).

Le bureau de pays du PNUD au Kenya a-t-il abusé de son pouvoir discrétionnaire en ne renouvelant pas l'engagement de la requérante ?

23. Par un mémorandum du 22 avril 2015, la requérante a été informée que son engagement ne serait pas renouvelé. Ayant demandé des précisions, elle a également appris que ce non-renouvellement était dû à un manque de moyens. Selon l'avis de vacance du poste attribué à la requérante, la durée de l'engagement et la durée prévue de l'affectation étaient tous deux d'un an.

24. Le Tribunal a examiné les documents préparatoires et la correspondance envoyée par le bureau de pays du PNUD au Kenya demandant au siège du PNUD à New York de créer le poste P-4 finalement attribué à la requérante. Il ressort de ces documents que le financement de ce poste était imputé au « fonds 11888 » et il y est confirmé ou certifié que les fonds disponibles permettaient de financer le poste pendant une année seulement.

25. Les éléments versés au dossier et la déposition de la Directrice de pays adjointe chargée des opérations permettent de confirmer que le « fonds 11888 », utilisé pour financer le poste temporaire attribué à la requérante, était dans une situation très difficile en 2015. Ils montrent également que le bureau avait engagé trop de fonds par rapport à ses disponibilités et qu'en réalité, la situation financière s'était détériorée.

26. Dans un courriel qu'il lui a adressée le 5 juillet 2015, le Directeur de pays du PNUD au Kenya a partagé l'inquiétude de la Directrice adjointe chargée des opérations quant à l'engagement de moyens du « fonds 11888 » trop importants. Il se demandait comment, dans ces conditions, l'Organisation allait régler la prime de rapatriement qui serait due à la requérante à sa cessation de service. Il concluait le courriel par ces mots : « Je pense que nous avons engagé la totalité des capitaux du fonds, jusqu'au dernier centime. »

27. La requérante reconnaît elle-même que le bureau de pays du PNUD au Kenya avait des difficultés financières. Elle estime néanmoins que ces difficultés n'auraient pas dû avoir de conséquences sur son engagement ou son poste. Sur la base des dépositions recueillies et des pièces versées au dossier, le Tribunal considère qu'il est établi que le non-renouvellement de l'engagement de la requérante était dû à la situation financière difficile dans laquelle se trouvait le bureau de pays du PNUD au Kenya, en particulier en ce qui concerne le « fonds 11888 ». La requérante n'a produit aucun élément permettant au Tribunal de conclure qu'au moment où la décision contestée a été prise, le « fonds 11888 » était encore suffisamment doté pour que l'Organisation renouvelle son engagement.

La décision de ne pas renouveler l'engagement de la requérante était-elle fondée sur des motifs illégitimes ?

28. La requérante soutient que le non-renouvellement de son engagement résulte de la rancœur nourrie à son égard par le représentant résident/coordonnateur résident à la suite de l'incident survenu en mai 2014 lors d'une mission au Rwanda. Elle affirme en outre que la procédure qui a conduit à la décision de ne pas renouveler son engagement a été entachée d'irrégularités, et que le représentant résident/coordonnateur résident décidant, en dernier ressort, de l'utilisation du « fonds 11888 », il était le seul habilité à décider du renouvellement ou du non-renouvellement de son engagement.

29. S'il n'est pas contesté qu'un incident s'est produit lors de la mission qui a eu lieu en 2014 au Rwanda, le Tribunal estime que ni les dépositions ni les pièces versées au dossier ne permettent de conclure que le représentant résident/coordonnateur résident avait un parti pris contre la requérante. D'après les copies de la correspondance versées au dossier, la requérante a organisé son transfert du bureau du représentant résident/coordonnateur résident et sa réintégration dans le groupe des programmes après la mission au Rwanda. Le représentant résident/coordonnateur résident a approuvé ce transfert, après avoir mis en garde la requérante contre toute décision précipitée.

30. Deux des témoins cités par la requérante ont déclaré que les relations de travail entre cette dernière et le représentant résident/coordonnateur résident avaient changé après la mission au Rwanda. Le Tribunal estime qu'un tel changement ne peut, en soi, permettre de conclure que les motifs du non-renouvellement de l'engagement étaient illégitimes en l'espèce. Lorsque la requérante a cessé de travailler pour le représentant résident/coordonnateur résident, leurs rapports ne pouvaient que changer, la requérante ayant désormais d'autres supérieurs hiérarchiques et d'autres tâches à accomplir.

31. Le défendeur a produit des notes manuscrites de réunions tenues en mars et au début d'avril 2015 entre le Directeur de pays, la Directrice adjointe chargée des opérations et le Directeur adjoint chargé des programmes, au cours desquelles les

intervenants se sont entretenus du mémorandum informant la requérante du non-renouvellement de son engagement. Le Tribunal fait observer que le représentant résident/coordonnateur résident n'était pas présent à ces réunions.

32. En outre, au vu des courriers versés au dossier, le Tribunal note que dès juin 2013, alors que le Programme de perfectionnement des cadres auquel participait la requérante touchait à sa fin, la direction du bureau de pays du PNUD au Kenya avait entamé des discussions sur la situation de la requérante. Le représentant résident/coordonnateur résident n'a pas pris part à ces échanges. En réalité, le bureau de pays envisageait de reclasser le poste occupé par la requérante au titre du Programme de perfectionnement des cadres afin de maintenir celle-ci en fonction. Cependant, le Bureau des ressources humaines du PNUD à New York a indiqué au bureau de pays au Kenya qu'il ne pouvait pas utiliser le poste créé au titre du Programme de perfectionnement des cadres et que la requérante ne pourrait être maintenue en fonction qu'à l'issue d'une procédure de sélection.

33. Le 1^{er} octobre 2013, le Directeur de pays du PNUD au Kenya a envoyé un courriel à son Chef du Service des ressources humaines en mettant, notamment, la requérante en copie. Le courriel avait pour objet de définir le poste P-4 dont l'avis de vacance devait être publié peu après et qui serait par la suite attribué à la requérante. Le Directeur de pays y disait clairement que le poste avait vocation à être transitoire et qu'il était destiné aux candidats du Programme de perfectionnement des cadres, ainsi qu'à d'autres candidats postulant dans le cadre d'une procédure de sélection du PNUD. Il ajoutait en outre que la requérante était la candidate pressentie pour ce poste.

34. Les événements qui précèdent ont conduit à la création du poste de conseiller à la classe P-4. Bien que le poste ait fait l'objet d'une mise en concurrence, le Tribunal estime que, comme l'ont montré les éléments versés au dossier, l'ensemble de la procédure visait à ce que la requérante soit nommée à ce poste. La requérante a également été directement associée à la définition des compétences nécessaires pour obtenir un poste auquel elle devait par la suite postuler. Ainsi qu'il ressort de la correspondance échangée, on savait par avance qui serait le candidat sélectionné et c'est effectivement sans surprise que la requérante a été choisie pour le poste. Tout ceci montre clairement que le bureau de pays du PNUD au Kenya avait plus qu'une attitude positive envers la requérante : il avait clairement un parti pris en sa faveur.

35. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal conclut que la requérante n'a pas montré, comme elle était tenue de le faire, que la décision contestée reposait sur des motifs illégitimes.

L'Organisation a-t-elle fait une promesse expresse à la requérante qui, dès lors, pouvait légitimement escompter le renouvellement de son engagement ?

36. Dans l'arrêt *Munir* 2015-UNAT-522, le Tribunal d'appel a dit que pour escompter légitimement le renouvellement de son engagement, un fonctionnaire devait s'appuyer sur un engagement ferme en ce sens, au vu des circonstances de l'espèce, et non sur de simples affirmations.

37. La requérante affirme qu'elle s'attendait à ce que son contrat soit renouvelé, car c'est ainsi que le système fonctionne. Elle soutient en outre que si le poste avait été créé pour seulement un an, son contrat aurait dû prendre la forme d'un engagement temporaire et non d'un engagement de durée déterminée.

38. Le Tribunal note que l'avis de vacance de poste indiquait clairement que le poste était créé pour un an, et que l'affectation était limitée à cette durée. Le défendeur a présenté plusieurs exemples d'avis de vacance publiés par le PNUD qui montrent clairement la différence entre les postes pouvant être prorogés et ceux créés pour une durée précise. En outre, tous les documents préparatoires à la création du poste de la requérante fixaient sa durée à un an.

39. Le Tribunal considère que rien de ce qui précède ne contredit l'affirmation du défendeur selon laquelle l'engagement de la requérante aurait été renouvelé en présence de fonds suffisants. Le Secrétaire général peut, à sa discrétion, renouveler ou ne pas renouveler les engagements, en fonction des besoins de l'Organisation. Le bureau de pays du PNUD au Kenya aurait donc pu proroger l'engagement de la requérante si des fonds avaient été disponibles et, surtout, si après une année, les fonctions attachées au poste justifiaient qu'il soit maintenu, peu importe qu'il ait initialement été créé pour un an.

40. Il est troublant de voir la requérante soutenir que si le poste avait véritablement été créé pour un an, il aurait dû prendre la forme d'un engagement temporaire et non d'un engagement de durée déterminée. La requérante a bénéficié de tous les avantages et prestations associés à un engagement de durée déterminée, auxquels les fonctionnaires recrutés à titre temporaire n'ont pas droit. L'argument selon lequel elle aurait dû être engagée à titre temporaire, au motif que le poste ne durerait qu'un an, est vain.

41. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal conclut que la requérante n'était pas légitimement fondée à escompter le renouvellement de son engagement.

Dispositif

42. Par ces motifs, la requête est rejetée dans son intégralité.

(Signé)
Juge Rowan Downing
Ainsi jugé le 11 janvier 2018

Enregistré au greffe le 11 janvier 2018
(Signé)
René M. Vargas M., Greffier, Genève